



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

1

**UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE DE SEVILLA
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**GARANTÍAS Y DESAFÍOS EN LA APLICACIÓN DEL MARCO
JURÍDICO COLOMBIANO RESPECTO DE LOS DERECHOS DE LAS
COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS COMO SUJETOS
DE ESPECIAL PROTECCIÓN PERIODO 1991 – 2016**

TESIS DOCTORAL

Daniel Garcés Carabalí
Investigador

**Sevilla, Andalucía, España
2017**



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

2

**GARANTÍAS Y DESAFÍOS EN LA APLICACIÓN DEL MARCO
JURÍDICO COLOMBIANO RESPECTO DE LOS DERECHOS DE LAS
COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS COMO SUJETOS
DE ESPECIAL PROTECCIÓN PERIODO 1991 – 2016**

**Daniel Garcés Carabalí
Investigador**

**Tesis doctoral presentada como requisito para optar al título de
Doctor en Ciencias Jurídicas y Políticas
en el Programa de Postgrado en Ciencias Jurídicas y Políticas de la
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla**

**DIRECTOR DE TESIS
DOCTOR: JEFFERSON APARECIDO DIAS**

**TUTOR DE TESIS
DOCTOR: FRANCISCO JOSE INFANTE RUIZ**

**Sevilla, Andalucía, España
2017**



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

3

**Universidad Pablo De Olavide-Upo
Departamento de Derecho Público
Programa de doctorado en Ciencias Jurídicas y Políticas**

La Comisión examinadora que abajo firma, aprueba la tesis de
Doctorado

**Garantías y desafíos en la aplicación del marco jurídico colombiano
respecto de los derechos de las comunidades afrocolombianas
como sujetos de especial protección periodo 1991 – 2016**

Elaborada por:

Daniel Garcés Carabalí

Como requisito para la obtención del título de Doctor en Ciencias
Jurídicas y Políticas

COMISIÓN EXAMINADORA

Prof(a) Dr(a).....

Prof(a) Dr(a).....

Prof(a) Dr(a).....

Prof(a) Dr(a).....

**Sevilla, Andalucía, España
2017**



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

4

Dedicatoria

Esta investigación está dedicado a la existencia de:

Juan Daniel Garcés Niño y Martín Garcés Niño

Mis renacientes

El primero, mayor y quien llegó a mi vida cuando apenas iniciaba las primeras escrituras de este documento. El segundo, quien llegó en una etapa en la que asumir con profundidad el camino era la única opción, su tamaño pequeño era mi aliento y salvación cuando llegaba a casa cansado de profundos debates buscando las mejores soluciones a la implementación de los derechos del Pueblo Afrocolombiano en el marco del movimiento social negro, afrocolombiano en Colombia, este fue el año del I Congreso Nacional del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal.

*También dedico este trabajo a la memoria de tres seres humanos maravillosos que aunque ya no están físicamente, están presente siempre en cada una de mis realizaciones a **Ciriaca Aragón de Garcés, Carlos Aragón Sinisterra y Hugo Alberto Zúñiga López.***



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

5

Homenaje

*A la memoria de **Rosario Valpuesta** y **Joaquín Herrera Flores**, dos académicos militantes, inspiradores de procesos de lucha, transformación y cambio; esta investigación y resultados, también son su inspiración.*



Agradecimientos

A Beatriz Josefina Niño Endara, mi compañera, apoyo y aliento en estos años que se sobrevinieron, a Daniel Garcés Aragón, mi padre, el académico que con sus revisiones y correcciones impulsó la finalización de este documento, a Rudy Amanda Hurtado Garcés, su apoyo en momentos de crisis y angustias fueron importantes en estas elaboraciones. Sin lugar a dudas a Ciriaca Aragón de Garcés qepd., Libia Garcés Aragón, Lucina Garcés Aragón y Doris María Canchimbo Carabalí, las madres impulsoras, dadoras de vida, quienes con su cariño y paciencia forjaron el hombre que soy.

De igual manera agradezco al cualificado cuerpo docente del programa de Doctorado, especialmente a los Doctores Jefferson Aparecido Díaz, Francisco Jose Infante, Carol Proner, Jesús Carmelo Abellan, Edileny Tome da Mata, quienes siempre estuvieron dispuestos a colaborar y orientar el proceso de investigación y los trámites en la universidad.



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

7

RESUMEN

**Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla**

Garantías y desafíos en la aplicación del marco jurídico colombiano respecto de los derechos de las comunidades negras/afrocolombianas como sujetos de especial protección periodo 1991 – 2016

**Autoría: DANIEL GARCÉS CARABALÍ
Director: Dr. Jefferson Aparecido Días
Tutor: Dr. Francisco José Infante**

La tesis que se desarrolla a través de la investigación que aquí se presenta, pretende visibilizar e incorporar los estudios del marco jurídico a partir del garantismo en su aplicación o no, insertar entonces, los estudios del marco jurídico de los derechos reconocidos e instituidos al pueblo afrocolombiano, como un nuevo campo de análisis global, a las ciencias jurídicas y políticas, a partir de la revisión y valoración de un amplio marco teórico, que da soporte a las nuevas construcciones en este campo. De esta manera se orienta a poner en contexto, las gestiones de las organizaciones articuladas en el movimiento social afrocolombiano, su campo de acción social y geográfico, sus énfasis de movilización comunitaria y perspectivas, lo cual posibilitó el reconocimiento constitucional y legal de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y con ello, a las comunidades afrocolombianas unos derechos, territoriales, a la identidad cultural, a la protección del ambiente y la naturaleza, al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones.

En efecto la incorporación de dichos derechos al marco constitucional y legal colombiano, evidencia, que visto de otra manera, la construcción de derechos, son entre otros contextos, producto de procesos de lucha, sin embargo, la constatación por medio de la presente investigación del bajo desarrollo e implementación de su entramado, o sea, la inexistencia de políticas públicas efectivas conducentes al mejoramiento de la calidad de vida de estos pueblos ligado a los derechos reconocidos como territorialidad y desarrollo productivo, identidad cultural y políticas contra el racismo y la discriminación racial, la afectación ambiental de sus territorios y el desarrollo económico y social entendido para ellos como bienestar colectivo; denota una baja adecuación institucional del Estado colombiano para el cumplimiento de su función en relación a la materialización de los derechos del pueblo afrocolombiano.

Esta situación permite concluir que se evidencia la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con la implementación del marco legal y constitucional de los derechos del pueblo afrocolombiano. Situación ésta cuyas consecuencias presentes, se corresponde con una profunda y sistemática violación de los derechos humanos del pueblo afrocolombiano en diversos contextos.

Estos argumentos constatados a lo largo del capitulado de la investigación, permiten inferir que el fortalecimiento de la democracia y paz en Colombia, pasan entre otros aspectos, por una incorporación real y efectiva, así como, dinámica, de los pueblos afrocolombianos a las políticas de desarrollo del Estado colombiano, en el entendido de que esa visión de desarrollo debe incorporar las visiones de estos pueblos, para dar cumplimiento a preceptos constitucional y legales; así como, la construcción de una democracia real, que de soporte a los nuevos tiempos en la construcción de una sociedad moderna, con justicia social, lo cual de paso a la construcción de la verdadera paz estable, duradera y con dignidad para todos los ciudadanos.

Palabras clave: Marco jurídico, pueblo afrocolombiano, Comunidades negras, Derechos humanos, Constitución política, Territorio, Teoría crítica, Bienestar colectivo, Consulta previa, Participación, Estado, Políticas públicas, Territorio región del Pacífico.



ABSTRACT

The thesis that developed through the research presented here, aims to incorporate the studies of the legal framework from the application of the guarantor or not, insert the studies of the legal framework of the rights recognized and instituted for the Afro-Colombian people of Colombia, as a new field of global analysis to the legal and political sciences, from the review and assessment of a broad theoretical network, which supports new constructions in this field. In this way it is oriented to put in context, the actions of organizations articulated in the Afro-Colombian social movement, its field of social and geographical action, its emphasis on community mobilization and perspectives, which made possible the constitutional and legal recognition of the ethnic and cultural diversity of The Colombian nation with the Afro-Colombian communities, a territorial rights, cultural identity, protection of the environment and nature, development within the framework of their own aspirations.

In effect, the incorporation of these rights to the constitutional and legal framework Colombian, evidence, that seen in another way, the construction of rights are among other contexts, product of struggle process, however, the verification through of the present investigation of the low development and implementation of its network, the lack of effective public policies to improve the quality of life of these peoples linked to the rights recognized as territorial and productive development, cultural identity and politics against racism and racial discrimination, the environmental impact of their territories and the economic and social development understood for them as collective well-being; demonstrate a low institutional adaptation of the Colombian State for the fulfillment of its function in relation to the protection of the rights of the Afro-Colombian people.

This situation leads to the conclusion the evidence of an unconstitutional state of affairs, in relation to the implementation of the legal and constitutional network of the rights of the Afro-Colombian people. This situation, present consequences that correspond to a deep and systematic violation of the human rights of the Afro-Colombian people in diverse contexts.

These arguments found throughout of this investigation, allow to infer that the strengthening of democracy and peace in Colombia, among others aspects, by a real and effective incorporation, as well as, dynamically, of Afro-Colombian peoples to the development policies of the Colombian State in the understanding that this vision of development must incorporate the visions of these peoples, to comply with constitutional and legal precepts. Likewise, as the construction of a real democracy, which supports the new times in the building of a modern society, with social justice, which in turn leads to the creation of a true stable, lasting and dignified peace for all citizens.

Key words: Legal framework, Afro-Colombian people, Black communities, Human rights, Political constitution, Territory, Critical theory, Collective welfare, Prior consultation, Participation, State, Public policies, Territory, Pacific region.



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

9

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Planes de desarrollo para las comunidades negras afrocolombianas.....	110
Cuadro 2. Algunos líderes de las comunidades asesinados.....	111
Cuadro 3. Proyectos de inversión infraestructurales y pecuarios que afectan la región. ...	112
Cuadro 4. Relación de documentos CONPES	293
Cuadro 5. Actores y Roles.	311



LISTA DE FOTOS

Pág.

Foto 1. Movilización de mujeres por el cuidado de la vida y los territorios ancestrales. Fotos Francia Elena Márquez Mina. Archivo.	98
Foto 2. Formulación del Plan de Manejo Ambiental Consejo Comunitario Negros en Acción. Daniel Garcés.	108
Foto 3. Formulacion Plan de Manejo Ambiental Timbiqui. Fotos Daniel Garces Jr y Jader Estupiñan.....	114
Foto 4. Acciones de incidencia para la participación étnica en el proceso.....	342
Foto 5. Lanzamiento Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. 8 de marzo de 2016. Foto: archivo Comisión Étnica para la paz.	346
Foto 6. Richard Moreno y Diana Martínez delegados del CONPA y la CE. a la audiencia con grupos étnicos en la Habana. Foto: archivo Comisión Étnica de paz.	348
Foto 7. Acuerdo para la incorporación del Capítulo Étnico. Foto: archivo Comisión Étnica.	352
Foto 8. Avances en la incorporación técnica del Capítulo étnico al Acuerdo Final de Paz. Foto: archivo Comisión Étnica.	353
Foto 9. Incorporación técnica del Capítulo étnico al Acuerdo Final de Paz. Foto: archivo Comisión Étnica.....	353
Foto 10. Delegados de la Comisión Étnica en la Habana, Cuba.	354



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

11

LISTA DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Ilustración 1. Línea de tiempo del marco constitucional y legal de los derechos reconocidos a la población afrocolombiana.	173
Ilustración 2. Logo CONPA y de paz.	341
Ilustración 3. Logo. Comisión Étnica de Paz.	344



ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	17
EL ABORDAJE TEMÁTICO, METODOLÓGICO Y SUS DESARROLLOS EN EL CAPITULADO	17
EL ABORDAJE METODOLÓGICO	32
CAPÍTULO I	35
1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	35
1.1 Estado del arte sobre la investigación.....	67
CAPÍTULO II	75
2. CONFIGURACIONES DEL MOVIMIENTO SOCIAL AFROCOLOMBIANO A PARTIR DE LA DÉCADA DE 1990	75
2.1 Contexto organizativo del Pacífico y los valles interandinos como eje en la construcción de los derechos de los afrocolombianos.	91
2.2 Afrocolombianos, territorios, ambiente y bienestar en el Pacífico colombiano.	107
2.2.1 Autonomía, Organización y Participación.	113
2.2.2 Gobernabilidad en los territorios ancestrales.....	115
2.2.3 Bienestar Colectivo y Buen Vivir.	117
2.2.4 Recursos naturales y sustentabilidad ambiental.	119
2.3 Balance, desafíos y perspectivas del movimiento social afrocolombiano: veintidós años de la Ley 70 de 1993.....	123
2.3.1 Los temas trabajados, los debates y los desafíos del movimiento social afrocolombiano	137
CAPÍTULO III	146
3. ESTADO DE COSAS DEL MARCO LEGAL DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS EN COLOMBIA.....	146
3.1 Reconocimiento jurídico del Pueblo Afrocolombiano	146
3.2 El marco legal y su estado actual, análisis y desafíos.....	148



3.3 Línea de tiempo del marco constitucional y legal de los derechos reconocidos a la población afrocolombiana.....	170
CAPÍTULO IV	174
4. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA, CONTEXTO JURÍDICO, JURISPRUDENCIAL Y DESAFÍOS.....	174
4.1 El derecho a la participación de los pueblos afrocolombianos en la administración y gestión de las áreas protegidas. Análisis prospectivo. Desafíos y retos.	217
CAPÍTULO V	261
5. LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL PARA EL PUEBLO AFROCOLOMBIANO.....	261
5.1 Política de tierras para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.	261
5.1.1 Contexto Internacional.....	262
5.1.2 Contexto Nacional	264
5.1.3 Contexto Regional	269
5.2 Las comunidades Negras, Afrocolombianas Palenqueras y Raizales y sus asentamientos ancestrales. Situaciones organizativas y de participación	271
5.2.1 Las Comunidades Raizales.....	271
5.2.2 Las Comunidades Palenqueras.....	273
5.3 Marco general y principios orientadores de la política pública.	274
5.3.1 Principios para la formulación de la política.	275
5.3.1.1 Principio de Compensación.....	275
5.3.1.2 Principio de Equidad.....	275
5.3.1.3 Principio de Dominio.	276
5.3.1.4 Principio de Autodeterminación.	276
5.3.1.5 Principio de Afirmación del ser.	276
5.3.1.6 Principio de Sostenibilidad.	276
5.3.1.7 Principio de Solidaridad.....	277
5.4 Marco normativo y de política.	277
5.4.1 Marco Normativo	280
5.4.2 Derechos políticos garantizados por el derecho al territorio.	288
5.4.2.1 Conocimiento Ancestral.	288



5.4.2.2	Conservación.....	288
5.4.2.3	Autonomía.....	290
5.4.2.4	Autogobierno.	291
5.4.2.5	Etnoeducación.....	291
5.4.2.6	Conservación de sus tradiciones.....	292
5.4.3	Marco de Política.....	293
5.4.4	Articulación con otras políticas públicas.....	295
5.4.4.1	El Derecho a las tierras y el territorio y el Convenio 169 de la OIT.....	296
5.4.4.2	El Derecho a las tierras y el territorio y el Convenio de Diversidad Biológica.	297
5.4.4.3	El Derecho a las tierras y el territorio y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”.	299
5.4.4.4	El ordenamiento territorial y las comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.	301
5.5	Ejes estructurantes de la política pública.....	304
5.5.1	Eje de Cultura e Identidad.....	304
5.5.2	Eje de Participación y Autodeterminación.....	306
5.5.3	Eje de Desarrollo Económico y Generación de Ingresos.....	307
5.5.4	Eje de Protección y Desarrollo Integral:.....	307
5.6	Lineamientos de política pública de tierras; territorios y desarrollo rural para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.....	308
5.6.1	Tierras y Territorio.....	308
5.6.2	Desarrollo Productivo.....	309
5.6.3	Alcances.....	310
5.6.4	Actores y Roles.	311
5.6.5	Objetivo.....	314
5.6.6	Estrategias Generales.....	314
5.6.6.1	Titulación Colectiva dentro y fuera del Pacífico.....	314
5.6.6.2	Adquisición de Predios.....	314
5.6.6.3	Restitución de Tierras.....	315
5.6.6.4	Ampliación y Saneamiento de Títulos Colectivos.....	317
5.6.6.5	Etnodesarrollo.....	318



5.6.6.6	Desarrollo de proyectos productivos y de etnodesarrollo.....	319
5.6.7	Ruta metodológica para la gestión de los Lineamientos de Política.....	321
5.6.7.1	Contextualización.....	321
5.6.7.2	Definición de la Política.....	322
5.6.7.3	implementación.....	323
5.6.7.4	Estabilización.....	323
5.6.7.5	Seguimiento y Evaluación.....	324
5.6.7.6	Mejoramiento Continuo.....	324
CAPÍTULO VI	326
6.	PUEBLOS ÉTNICOS Y ACUERDOS DE PAZ EN COLOMBIA: DE LA LEY DE VÍCTIMAS A LOS ACUERDOS DE PAZ, UN DESAFÍO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN	326
6.1	«La paz de Colombia» Sin la participación de las principales víctimas del conflicto armado interno: las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras.	327
6.1.1	Reparación colectiva.....	328
6.1.2	La participación y sus desafíos.....	330
6.2	El capítulo étnico y su inserción en el Acuerdo Final de Paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno Colombiano.....	341
6.3	El capítulo étnico una propuesta integral para la defensa de los derechos de los pueblos en el marco de la terminación del conflicto y para una paz estable y duradera en Colombia.....	355
6.3.1	Consideraciones	355
6.3.2	Objeto.....	358
6.3.3	Principios.....	358
6.3.3.1.	Autodeterminación, unidad y gobierno propio de los pueblos étnicos.....	358
6.3.3.2.	No regresividad ni vulnerabilidad a los derechos colectivos étnicos.....	359
6.3.3.3.	Integridad cultural, identidad, espiritualidad y afirmación del ser.....	359
6.3.3.4.	Territorio y territorialidad:	359
6.3.3.5.	Verdad, justicia, reparación y no repetición.....	360
6.3.3.6.	La participación de los pueblos en las decisiones que les afecta a sí mismos y al País.....	360
6.3.3.7.	Perspectiva Étnica y Cultural.....	360
6.3.3.8.	La paridad, dualidad y complementariedad.....	361



6.3.3.9.	Integralidad.	361
6.3.4	Salvuardas y garantías.	362
6.3.4.1	Salvuardas substanciales:.....	362
6.3.4.2.	Salvuardas y garantías sobre desarrollo agrario integral en los territorios étnicos.	363
6.3.4.3.	Salvuardas y garantías para la participación política: apertura democrática para construir la paz.	368
6.3.4.4.	Salvuardas y garantías para la solución del problema de drogas de uso ilícito.	372
6.3.4.4.1.	El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito deberá garantizar.	373
6.3.4.4.2.	Estrategia de erradicación autónoma de cultivos de uso ilícito en territorios ancestrales de los pueblos negros e indígenas.	374
6.3.4.5.	Salvuardas y garantías para el tema acuerdo sobre las víctimas del conflicto: “sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición”, incluyendo la jurisdicción especial para la paz; y compromiso sobre derechos humanos.....	378
6.3.5	Implementación y verificación.	386
CONCLUSIONES		390
FUENTES DE INVESTIGACIÓN		409
FUENTES NO IMPRESAS.....		404
FUENTES ORALES.....		408
BIBLIOGRAFÍA.....		409



INTRODUCCIÓN

EL ABORDAJE TEMÁTICO, METODOLÓGICO Y SUS DESARROLLOS EN EL CAPITULADO

La realización de este trabajo de investigación es producto de diferentes reflexiones, debates y discusiones planteadas a lo largo de varios años de trabajo con las comunidades afrocolombianas a lo largo del país Colombia, en el territorio región del Pacífico, principalmente en el sur de la región, en la Región Caribe, los Valles Interandinos de los ríos Cauca y Magdalena, en diversas reuniones de planificación, análisis y acciones desarrolladas por varias organizaciones del movimiento social afrocolombiano, en el seno del Proceso de Comunidades Negras PCN y otras organizaciones de derechos humanos aliadas en el trabajo conjunto y la acción política.

De esta manera la realización de esta investigación es también producto de la intencionalidad de contribuir desde lo académico, a la construcción y consolidación de una científicidad que a partir del análisis jurídico, sus impactos, desarrollos, y balances impulse nuevos escenarios de acción en los campos, de movilización social y organizacional de las comunidades afrocolombianas y el movimiento de derechos humanos en Colombia, así como, evidenciar el estado de cosas que han generado un lugar común de inacción institucional, el cual requiere una nueva visión, unos nuevos abordajes que posibiliten la construcción de nuevos marcos de políticas institucionales y políticas publicas conducentes a la aplicación del marco constitucional, legal y con esto el fortalecimiento de la democracia, el mejoramiento de las condiciones de vida



del pueblo afrocolombiano, y en efecto la interculturalidad como un valor constitucional de la nación.

Algunos de los aspectos que nos llevaron a definir esta ruta de trabajo, tiene que ver, con la profunda crisis que se presenta en el desarrollo de los derechos ya reconocidos al pueblo afrocolombiano, así como, una crisis en las dinámicas organizativas que buscan salida a los problemas que se presentan desde diversos enfoques, situación que hace más problemático el abordaje frente a la gravedad de la situación.

Así las cosas, las bases teóricas y metodológicas sembradas en el transcurrir del curso académico, la alegría de compartir experiencias teóricas, conceptuales y de vida, en luchas concretas por la dignidad humana, fueron orientando la toma de posición de un escrito que pretende servir de referencia para los diversos escenarios de construcción que crean las organizaciones de comunidades afrocolombianas en Colombia, por tanto algunos de los capítulos y artículos de este escrito han sido socializados en diversos escenarios, que posibilite también la acción política, y publicados en algunas revistas de investigación a nivel de Colombia.

En ese marco de referencia, nos auto invitamos a construir en perspectiva de la construcción del comunismo, un comunismo no basado en la ideología, más, sí como, la construcción de lo común, lo común, como una forma de articular las luchas de los pueblos y así alcanzar las dignidades presupuesto de su accionar político, esta es parte de las tareas inmediatas del proceso organizativo de las comunidades afrocolombianas.

Así las cosas, la articulación de teoría y práctica en el accionar de los actores sujetos, hacia la búsqueda de espacios comunes de reivindicación, es parte de la guía inevitable de trabajo, por tanto, ver los derechos humanos como productos culturales, en la medida que dichos productos, posibilita nuevos enfoques, la construcción de nuevas prácticas, la relación de la cultura con los desarrollos y marcos referenciales



en tanto la construcción de un nuevo sujeto político que construye sus propios derechos y moviliza los mismos y le da sentido a nuevos horizontes de acción política, cultural, ambiental y territorial.

Este trabajo comprende entonces variados y diversos elementos que nos posibilitan ir avanzando en la ruta planteada, y en dirección de la conquista de esos espacios comunes en una lucha efectiva por la dignidad.

La presente investigación, se basó en la búsqueda de un marco de análisis sobre los derechos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales reconocidas como pueblo en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, su enfoque, basado en la teoría crítica de los derechos humanos como campo de análisis, de construcción y deconstrucción teórica, así como, su base metodológica a partir de las vivencias y experiencias que se experimentan en la acción social, política, militante al seno de las luchas y escenarios reales con las comunidades, en los ríos, en los barrios, en lo rural y urbano.

Mas también estuvo orientado, no solo, en la recopilación, análisis y procesamiento de información primaria y secundaria combinando el método cualitativo versus el método etnográfico en una investigación de tipo jurídico; sino, que permite construir recomendaciones específicas a las instituciones del Estado colombiano y orienta la observancia de organismos multilaterales, de cooperación internacional y de derechos humanos, sobre la aplicabilidad de los desarrollos normativos que a favor de los pueblos y comunidades afrocolombianas, se han construido en Colombia.

De igual manera, los desafíos que en materia de su puesta en marcha, por parte de la institucionalidad del Estado colombiano, representa el abordaje de estos asuntos en la dirección de superar el estado de cosas inconstitucionales que deviene de examinar la baja implementación de los derechos de estas poblaciones, la deficiente funcionalidad institucional, así como, la falta de efectividad de las propias



organizaciones, dirigentes, activistas y académicos que trabajan estos temas dentro y fuera del movimiento social afrocolombiano.

De esta manera el trabajo de investigación en cuestión, desarrolla una estrategia metodológica que combina diversos escenarios de la investigación científica para establecer los elementos necesarios que permitan identificar los cuellos de botella en la aplicación de la normativa a favor de las comunidades afrocolombianas, y así, establece líneas de acción tanto institucionales como desde la sociedad civil hacia la efectiva implementación de los derechos de estos pueblos instituidos constitucional y legalmente.

La investigación analiza los diversos ámbitos de aplicación de la normatividad a favor de los afrocolombianos, desde 1991, año en que surge la constitución vigente hasta el año 2016, a partir del análisis de hechos y acontecimientos, así como, los momentos de mayor auge en su aplicación y los factores que han contribuido a su estancamiento.

De esta manera, la investigación constituye un gran aporte académico en la construcción de nuevas políticas públicas viables hacia la materialización efectiva del marco constitucional y legal que reconoce los derechos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.

El Problema de investigación planteado se especificó de la siguiente manera: **existe en Colombia un marco jurídico que reconoce a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, como sujetos de derecho y de especial protección como pueblo diferenciado y favorece la formulación de políticas públicas, en la dirección de promover acciones de desarrollo económico y social en dichas comunidades; sin embargo, el bajo nivel de aplicación del marco jurídico en mención, ha generado que las Comunidades afrocolombianas a pesar del mismo, mantengan las condiciones de**



marginalidad, exclusión y pobreza, el cual se pretendía atender con los desarrollos normativos.

En ese sentido el proceso de investigación se planteó como interrogantes tres preguntas que no solo guiaron la investigación más también, el hallazgo de sus respuestas están trazadas en el horizonte de la necesidad de una adecuación institucional del Estado Colombiano que posibilite su efectivización; las preguntas fueron las siguientes: **¿Por qué el marco normativo existente sobre los derechos de las comunidades afrocolombianas es suficiente para que en su implementación garantice los derechos consagrados en la Ley 70 de 1993 y sus desarrollos como grupo étnico?, ¿Cuáles son las principales dificultades en la implementación del marco jurídico, que favorece el ejercicio de los derechos conquistados por las Comunidades afrocolombianas?, ¿Por qué la aplicación o no del marco jurídico respecto de las comunidades negras, afrocolombianos constituye una situación de derechos humanos?**

En esa dirección la investigación se planteó como objetivos el analizar la aplicación efectiva del marco jurídico colombiano respecto de los derechos reconocidos a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales como sujetos de especial protección en su condición de grupo étnico, en el período comprendido entre 1991 y 2016. Analizar el marco normativo existente sobre los derechos de las Comunidades Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, a la luz de su realidad actual, para garantizar sus derechos fundamentales, identificar las principales dificultades en la implementación del marco jurídico que favorece el ejercicio de los derechos conquistados por las Comunidades Afrocolombianas. Establecer la forma en que la aplicación o no del marco jurídico en favor de derechos para las Comunidades Afrocolombianas constituye violación de Derechos Humanos en estas comunidades y proponer mecanismos efectivos de aplicación del marco normativo existente, que posibilite en su interacción con las dinámicas institucionales la efectividad del precepto



constitucional de pluriétnicidad y multiculturalidad, hacia la construcción de un país intercultural.

De esta manera se planteó la hipótesis de investigación, buscando la integralidad y coherencia entre el marco constitucional y legal, comparado con la acción gubernamental institucional. **“Existe un marco constitucional y jurídico que favorece la protección de la integridad cultural, el etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano y promueve las garantías institucionales para su aplicación como sujetos de derechos y de especial protección constitucional en tanto grupo étnico y la existencia práctica de un Estado pluriétnico y multicultural; que desde la institucionalidad facilite el ejercicio y goce de los derechos conquistados por los pueblos afrocolombianos”.**

El espacio muestral se determinó por los escenarios territoriales, regionales y nacionales de aplicación de los derechos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, así como, la relación institucional e interinstitucional, desde lo nacional a lo regional y local y viceversa. En esa dirección el análisis en términos territoriales se desarrolló en el territorio región del Pacífico, la Costa Caribe, los valles interandinos, así como, mediante el análisis de instituciones del nivel nacional con responsabilidades en el desarrollo y aplicación del marco jurídico a favor de estos pueblos.

En ese sentido se puede referenciar que a partir de las construcciones históricas, primero, las luchas por la libertad, la constitución de palenques como espacios de vida y libertad, el cimarronaje como esquema de movilización social, más recientemente luchas por la igualdad basada en la gestión de derechos que reconozcan su diferencia a partir de su identidad cultural y superen el racismo estructural institucional y social, así como, las luchas contra la discriminación racial y el combate al racismo, este, como instrumento de negación, exclusión, marginalidad y pobreza.



Los afrocolombianos vienen demandando desde finales de las décadas de los ochenta y noventa, el reconocimiento, representación en la vida política, institucional, cultural y económica del país, enfocados en el respeto a la construcción de un modelo de desarrollo integral que incorpore de manera efectiva el respeto por el principio constitucional de reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de la nación en perspectiva de una integración desde la interculturalidad y así, el desarrollo de sus derechos como pueblos diferenciados y reconocidos en la normatividad nacional e internacional, la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993, y diversos fallos de la Corte Constitucional que se incorporan a la jurisprudencia constitucional colombiana ampliando la visión y el rango de los derechos conquistados por los afrocolombianos.

En efecto la investigación pone en contexto los antecedentes en el marco del periodo abordado, o sea, las acciones previas y los desarrollos que se insertaron en el activismo y las luchas por derechos de los pueblos afrodescendientes en Colombia en la coyuntura de la pre constituyente y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que devino en el desarrollo constitucional y normativo en la década de 1990, los influjos en la década del 2000 y lo que se podría llamar una época en transición en la que se requieren emprender nuevas agendas, un activismo más político en el sentido de la participación política y la incidencia en la institucionalidad desde la perspectiva de derechos, cambios que se evidencian en la necesidad de reactivar la gestión de derechos a un nivel que supere su captación por actores institucionales, político electorales, e intereses muy limitados de sus propios activistas y dirigentes.

El año 2016, con la firma del acuerdo final para la construcción de una paz estable y duradera, entre el gobierno nacional colombiano y la guerrilla de las FARC, marca un nuevo derrotero y la necesidad de pensar un movimiento social afrocolombiano, más proactivo, más anclado en los derechos e intereses del pueblo afrocolombiano y colombiano y menos enredado en las luchas cortoplacistas por el control de las migajas del sistema político y económico del país respecto de las comunidades afrocolombianas.



Este trabajo de investigación denominado: “**GARANTÍAS Y DESAFÍOS EN LA APLICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO COLOMBIANO RESPECTO DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN PERÍODO 1991 – 2016**” está dividido en seis capítulos: el primero de ellos, aborda las cuestiones relativas con el marco teórico y conceptual, así como, el estado del arte sobre los cuales navega la investigación y como punto de partida ideológico de la misma.

Es así, como la investigación en su segundo capítulo denominado *Configuraciones del movimiento social afrocolombiano a partir de la década de 1990*, realiza un análisis de las principales organizaciones y comunidades que intervinieron en lo que se puede denominar como los inicios del movimiento social de comunidades negras, ley setentista; de este proceso, de la Asamblea Nacional Constituyente surgen los enunciados derechos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, incorporados a la constitución colombiana por la vía del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de la nación, el multiculturalismo como aspecto declarativo en una nación que requiere de acciones de Estado e institucionales más profundas para superar las desigualdades e impulsar al país al desarrollo, valorando las cosmovisiones o visiones de mundo de los diversos pueblos; en otras palabras un Estado intercultural.

El capítulo dos, pone en contexto, los actores relevantes que impulsaron en escenarios concretos la lucha por la dignidad humana de las comunidades afrocolombianas, sus apuestas territoriales y políticas, sus articulaciones y proyecciones, así como, el impulso a nuevos procesos de lucha a nivel regional, que derivaron en alianzas estratégicas continentales, impulsando la visibilidad y realidad de los pueblos afrodescendientes en la región de las américas.



De esta manera se busca una ubicación contextual de sujetos y actores, los sujetos que impulsaron el reconocimiento de los derechos instituidos, versus, los actores actuales en los espacios de representación y participación de las comunidades, invita a pensar en los nuevos desafíos en materia de organización y participación de las Comunidades, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales de Colombia, así como, el desafío de nuevas alianzas, que dé un reimpulso al movimiento social afrocolombiano para el Siglo XXI y en el marco del decenio internacional de los afrodescendientes.

El tercer capítulo, ***Estado de cosas del marco legal de los derechos de las comunidades afrocolombianas en Colombia. Reconocimiento jurídico del pueblo afrocolombiano.*** En éste, se realiza un análisis del marco constitucional, jurisprudencial y legal existente y sus desafíos en materia de aplicación.

Se evidencia que la falta de reglamentación de la Ley 70 de 1993, la poca aplicación de los marcos normativos que de allí se desprendieron, generó vacíos, que facilitaron la vulneración de los derechos ya reconocidos a los afrocolombianos y en consecuencia, un estado de agravación de sus condiciones de vida, en el contexto del conflicto armado interno.

La falta de reglamentación de la ley, el difícil acceso institucional de los afrocolombianos, la falta de instrumentos efectivos para aplicar sus derechos en un enfoque claro de dimensión étnico-racial del conflicto colombiano sobre las comunidades afrocolombianas fue reseñado de la siguiente manera por el relator especial de Naciones Unidas para la Discriminación Racial Sr. Doudou Diéne en su informe de visita a Colombia del año 2004 después de valorar los relatos de los delegados de las organizaciones PCN, AFRODES, CNA, entre otras.

“No solo es un grave atentado contra los derechos humanos, civiles y políticos, sino que ante todo incrementa la pobreza y la vulnerabilidad de la gente al destruir sus estructuras sociales y su capital humano. La autonomía



de las comunidades y la representatividad de sus autoridades tradicionales se ven considerablemente afectadas por el conflicto. Habiendo perdido sus recursos económicos, a menudo los desplazados viven como personas desarraigadas y suelen terminar en la pobreza extrema o la indigencia”¹.

En ese mismo sentido, en el informe sobre Colombia expresó la señora Gay MacDugall relatora especial de Naciones Unidas contra la discriminación racial ubicada en el contexto de falta de garantías en la aplicación normativa lo cual agudiza las condiciones de marginalidad, exclusión y pobreza de los afrocolombianos, lo cual los hizo más vulnerables a los contextos de violencia y vulneración de los derechos humanos que vive en el país producto del conflicto social, económico, político y armado que aún no se supera.

“Muchos afrocolombianos viven en la pobreza en la periferia de los centros urbanos a causa de la violencia y del desplazamiento forzado de las zonas rurales. Las comunidades rurales desplazadas, en particular las mujeres y los niños, tienen pocos recursos y no están bien preparadas para las zonas urbanas hostiles en las que tienen pocas opciones de generar ingresos. Hasta el 80% de los afrocolombianos desplazados viven en las zonas más pobres y peligrosas de las principales ciudades”².

En ese sentido el capítulo tercero de la investigación, muestra el marco normativo, su falta de reglamentación y los impactos desproporcionados que esto tiene sobre las poblaciones afrocolombianas, así como, la falta de interés por parte de los gobiernos por su aplicación efectiva.

¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y todas las formas de discriminación: informe del señor Doudou Diene, relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia, y formas conexas de intolerancia*. Ginebra: ONU, Misión a Colombia E/CN.4/2004/18/Add.3, 2004. P. 16.

² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías relativo a su misión a Colombia (1º a 12 de febrero de 2010), Sra. Gay McDougall*. Ginebra: ONU, 2010.



El cuarto capítulo sobre ***El derecho fundamental a la consulta previa, contexto jurídico, jurisprudencial y desafíos***, es un análisis, recopilación de información y proyección sobre este derecho clave en la construcción de perspectivas de desarrollo económico y social en el país, la aplicación del derecho a la consulta previa con los pueblos étnicos en Colombia, ha puesto en crisis la aplicación de los postulados constitucionales y legales respecto del derecho a la igualdad en la diferencia, respecto del modelo de desarrollo imperante que pone en permanente inmanencia las perspectivas de vida, una confrontación permanente entre la cosmovisión de los afrocolombianos en el que la naturaleza es parte integral de su cultura y su vida, o sea, la naturaleza como parte de la vida de estos pueblos, versus la visión desarrollista a raja tabla, de quienes ostentan el poder del Estado, las instituciones y de los gremios económicos.

La aplicación del derecho a la consulta previa en Colombia, ha sido uno de los temas más complejos y que ha denotado la existencia de diversos conflictos asociados, al igual que en materia de la agenda de derechos de los pueblos afrocolombianos e indígenas ha suscitado diversas confrontaciones de tipo político y jurídico entre las comunidades, el gobierno y las empresas. En la actual coyuntura de paz del país, uno de los asuntos que está en confrontación entre el gobierno con los grupos étnicos en especial con los pueblos afrocolombianos, es el de la garantía de la aplicación del derecho a la consulta previa en un escenario en el que también el mecanismo ha sido contaminado por múltiples intereses y que desde el gobierno se ha promovido su deslegitimación.

Sin embargo ha correspondido a la Corte Constitucional colombiana afirmar cada vez, sobre los derechos de los pueblos a ser consultados sobre las medidas legislativas y administrativas y, los proyectos infraestructurales y de desarrollo que impacten positiva o negativamente sobre sus territorios, su integridad cultural y sus vidas; al respecto como se muestra en el capítulo, la Corte se ha pronunciado en diversos



momentos sobre la importancia de garantizar la aplicación de este derecho fundamental más allá de un mero trámite como en ocasiones también se pretende presentar. Al respecto la Corte Constitucional se ha expresado de la siguiente manera:

“La Consulta Previa es un derecho fundamental, que se convierte en un trámite obligatorio que debe ejecutarse de acuerdo con los usos y costumbres de cada etnia, cada vez que se pretendan tomar decisiones que afecten a las comunidades, las cuales pueden ser: a) Medidas administrativas como la expedición de una licencia ambiental para la explotación de recursos naturales. b) Medidas legislativas como la expedición de normas que involucren o afecten a estos pueblos.”³

Existen pues un número importante de pronunciamientos de la Corte Constitucional especialmente en Sentencias Constitucionales y de Tutela sobre el derecho a la Consulta Previa en particular, resalta el valor que tiene esta para la democracia en el país y como relevancia en la aplicación de los valores y principios constitucionales en la protección de la integridad étnica y cultural de la nación. Sin embargo el gobierno y el congreso, corren un riesgo alto desde el punto de vista del precedente constitucional al negar la aplicación del derecho a la consulta previa guardando los estándares constitucionales en el marco de las leyes que se viene tramitando para el desarrollo del proceso de paz en el Fast Track. De todo esto, este capítulo revierte una importancia relevante toda vez que se puede ver como un punto de inflexión en el horizonte de lo que será la relación institucional con este derecho y la posición que asumirán los pueblos respecto de su falta de aplicación por consiguiente de efectividad para garantizar la protección de la integridad cultural de los pueblos tal como lo señala el Convenio 169 de la OIT.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia T-382 de 2006*. Bogotá: El Autor, 2006.



El quinto capítulo corresponde a una visión sobre el capítulo tercero de la Ley 70 de 1993, 24 años después, y una propuesta sobre la territorialidad y el desarrollo de dichos espacios; ***Lineamientos para una política pública de tierras y desarrollo rural para el pueblo afrocolombiano. Política de Tierras para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.*** Si bien en materia de reglamentación y desarrollo de la Ley 70 de 1993, lo que mayormente avanzó fue la titulación colectiva de tierras, la falta de una política integral que junto con el derecho de propiedad de las tierras que se le otorgó a las comunidades afrocolombianas, avanzará en una estrategia sólida de desarrollo rural, productivo y con nuevos emprendimientos a partir de las potencialidades en materia de biodiversidad, ecología, ambiental y conocimientos ancestrales de dichos territorios; en esta investigación después de analizar de primera mano el estado actual de avance de este derecho, se propone una estrategia que haga avanzar la perspectiva de mero título colectivo a una proyección de desarrollo rural integral que se establece como política pública.

La investigación identificó que si bien hubo un avance importante en materia de titulación colectiva de tierras, que aseguró el derecho de propiedad de las tierras ancestrales de las comunidades afrocolombianas en el territorio región del Pacífico colombiano; en otros contextos como los valles interandinos del río Cauca y Magdalena, como de la Costa Caribe, estas comunidades fueron sometidas a procesos acelerados de pérdida de sus territorios ancestrales y desplazamientos que en algunos casos dieron paso a proyectos infraestructurales, viales, portuarios y agrícolas. En ese enfoque se propone acelerar los procesos administrativos de titulación colectiva en algunos casos y en otros la adquisición de tierras productivas a ser entregadas en propiedad colectiva a dichas comunidades. El caso de San Andrés y Providencia, constituye un caso emblemático de lo que puede ser una política de resarcimiento del territorio ancestral raizal, afianzamiento de la cultura de estos pueblos desde el punto de vista de la recuperación y entrega de bienes confiscados que pueden ser parte de la política de desarrollo económico y social para dicho pueblo.



De la mano con la materialización de la política de tierras, se requiere el desarrollo de los incentivos financieros, crediticios y de emprendimientos auspiciados por la institucionalidad, que posibilite el impulso del etnodesarrollo a partir de las iniciativas productivas de las Comunidades Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.

El sexto capítulo está relacionado con la incidencia realizada por la Comisión Étnica Para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, plataforma conformada por las organizaciones nacionales afrocolombianas, Proceso de Comunidades Negras PCN, Asociación de Afrocolombianos Desplazados AFRODES, Foro Interétnico Solidaridad Chocó FISCH, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas CNOA, Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas CAMBIRI, entre otras, articuladas al Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano CONPA y las organizaciones nacionales indígenas Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC y Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia-Gobierno Mayor.

El capítulo étnico incorporado en el acuerdo final de paz “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia”, es parte de una historia de incidencia, lucha y elaboración técnica por parte de los dirigentes de las organizaciones mencionadas, se incorpora a esta investigación debido a que no solo ocupó buena parte de mi tiempo en estos últimos años, sino, que es también el punto de inflexión en la mesa de paz de la Habana y el horizonte de lo que será el proceso de implementación del proceso de paz en Colombia, desafío importantísimo para el avance o retroceso de los derechos de los grupos étnicos en el país.

En este capítulo el cual hubo que sintetizar al máximo para ser incorporado en el acuerdo final de paz, se incorpora la visión de los pueblos afrocolombianos e indígenas sobre el proceso de paz, los desafíos en materia de protección y avance de los derechos previamente reconocidos a estos y un campo de acción en materia de adecuación institucional que serviría para traer al país a la modernidad desde el punto



de vista de la participación efectiva de los pueblos en la construcción del horizonte del futuro de la nación.

En efecto la investigación busca a partir del análisis de diversos ámbitos en materia de derechos de los pueblos, como son, la organización y su movilidad social en la construcción de derechos de otro modo, de derechos como productos culturales, la institucionalización de esos derechos conquistados, codificados en la constitución y la ley, las perspectivas de nuevas luchas para la conquista de nuevos derechos y la proyección de los mismos en el bienestar de dichos pueblos, incorporar a partir de dichos análisis, los estudios del marco jurídico a partir del garantismo en su aplicación o no, insertar entonces los estudios del marco jurídico de los derechos instituidos al pueblo afrocolombiano como un nuevo campo de análisis global a las ciencias jurídicas y políticas.



EL ABORDAJE METODOLÓGICO

La investigación se fundamentó en una metodología multimodal o multidimensional que implica la combinación de métodos lo cual tiene impactos en la forma de abordar las apuestas por resolver las preguntas trazadas en la investigación; sin embargo, el énfasis metodológico se basó en la investigación etnográfica, la investigación acción participativa IAP, toda vez que el compromiso temático de la investigación implicaba la inserción y la acción en los contextos y escenarios de trabajo del movimiento social afrocolombiano, la vinculación institucional que hiciera posible el levantamiento de información veraz y producida por los actores centrales de la investigación, las comunidades afrocolombianas y la institucionalidad del Estado Colombiano, en efecto, elementos de las ciencias políticas se presentan de manera frecuente como herramientas de interpretación de los acontecimientos que se abordan.

De esta manera, la investigación que se presenta, tuvo como propósito indagar, hechos, fenómenos y situaciones que tuvieron lugar en la configuración de los derechos reconocidos al pueblo afrocolombiano en los albores de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia en 1991, revisar los mismos de manera objetiva, valorar el recorrido en el periodo de tiempo planteado por la investigación con base en evidencias documentales de fuentes primarias y secundarias desde una visión holística.

Se tuvo en cuenta procedimientos que incorporaron conversatorios, entrevistas, talleres, seminarios, diálogo de saberes y otros eventos en los cuales fue posible levantar información, entre ellos, algunos de estos escenarios en lo que el investigador participó activamente, como fue, el proceso preparatorio y desarrollo de la



denominada Primera Conferencia Nacional Afrocolombiana (2002), la coordinación del Equipo Técnico Interorganizacional que recogió todas las iniciativas de reglamentación que hasta el año 2008 se habían producido en el país, la ideación y puesta en escena del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal en el 2013, la participación como ponente en diversos, foros, conversatorios y talleres al interior del Proceso de Comunidades Negras, y la vinculación institucional como miembro del equipo asesor de la Dirección de Asuntos Étnicos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, posibilitaron el acceso a información de primera mano y de calidad que alimentó el desarrollo investigativo, así como, la cercanía con diversos líderes del movimiento social y académicos a nivel local, regional y nacional, lo cual sirvió para alimentar las fuentes primarias de la investigación. De esta manera se incorporó elementos metodológicos propios de la investigación etnográfica, dadas las características que rodearon la investigación.

El trabajo de investigación también se articula a las permanentes discusiones conceptuales, procedimentales y metodológicas que sobre la acción política y la construcción del sujeto político, comunidades afrocolombianas, impulsa el Proceso de Comunidades Negras en Colombia PCN, desde donde el investigador accionó como dirigente y académico militante. Sin duda este posicionamiento contribuyó sobre manera a mantener el eje sobre el aporte y la pertinencia de la investigación, en correlación con los impactos en una pedagogía que posibilite el desarrollo efectivo de los derechos del pueblo afrocolombiano.

Estas realidades provocaron la ampliación del eje investigativo, llevándolo a pasar por la exegesis jurídica como el estudio básico del marco normativo, a campos de la sociología y filosofía jurídica que permitiera comprender de manera integral y multidimensional el fenómeno de estudio.



De esta manera la investigación acción participativa y la etnografía, se instaló en los diversos contextos en los que actúan los actores sujetos del movimiento social afrocolombiano, contextos de comunidad, contextos de organización social, contextos de diálogo institucional, así como, los contextos de interrelación con actores institucionales en los niveles Municipal, Departamental y del gobierno nacional incluido el Presidente de la República.

Junto con lo arriba señalado, se realizó una amplia revisión bibliográfica, que llevó a establecer el estado del arte a través de la información consultada. Las fuentes permitieron el establecimiento de las evidencias documentales encaminadas hacia los resultados de la investigación. Como aspecto básico del trabajo investigativo, se adelantó el proceso de recolección de información por medio de la identificación y clasificación de las fuentes y revisión bibliográfica.

De igual manera como estrategia de comunicación y socialización de la investigación, sus resultados se fueron publicando en diversos medios, la publicación de artículos en revistas indexadas y libros, entrevistas en medios noticiosos de televisión y escritos, presentación de ponencias y conferencias en eventos académicos, comunitarios e institucionales.



CAPÍTULO I

1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

¿Por qué en un escenario donde los derechos alcanzados por los pueblos afrocolombianos, lo cual constituyen la garantía de la pervivencia como pueblo, es pertinente el abordaje de las realidades referente al desarrollo de los derechos conquistados por estos en una perspectiva de derechos humanos y su integridad cultural desde un análisis crítico de las prácticas sobre las cuales operan las instituciones colombianas responsables de su garantía?

El abordaje de este trabajo a partir de lo teórico y conceptual, comprende una aproximación desde el enfoque de la teoría crítica de los derechos humanos, como forma para aproximarse de otra manera al trabajo por la dignidad y los derechos humanos de los pueblos afrocolombianos en Colombia. En ese sentido la dimensión de integridad cultural, entre otros aspectos incorpora la dimensión de territorio que comprende los seres humanos, hombres y mujeres, y las relaciones que estos han establecido con la naturaleza, bajo la cual en una relación mágico espiritual procrea y recrea la cultura y la vida de los pueblos afrocolombianos en Colombia.

Realizar una investigación sobre el campo de las ciencias jurídicas y políticas en perspectiva de las **garantías y desafíos en la aplicación del marco jurídico colombiano respecto de los derechos de las comunidades afrocolombianas como sujetos de especial protección periodo 1991 – 2016**, lleva a considerar dos aspectos fundamentales en el marco del concepto de las luchas por derechos y



esencialmente por los derechos humanos en Colombia y en el mundo. Estos aspectos están relacionados con:

Las teorías convencionales de los derechos humanos que para los pueblos afrocolombianos marcaron una pauta inmovilizadora toda vez que la consideración de que se tenían derechos per se, implicada una mirada a un Estado ausente pero que estaba obligado a proporcionar derechos dados como naturales y en su efecto concreto una sistemática vulneración a los pueblos afrocolombianos, toda vez que su práctica correspondía al sometimiento de estos pueblos a la marginalidad y exclusión. Es decir, una indagación sobre los diferentes mecanismos y marcos filosóficos o teóricos de los cuales se valió el Estado para desarrollar intervenciones o no en las regiones habitadas por población afrocolombiana, en materia de las políticas para el desarrollo económico y social, la educación que se implantó en las poblaciones y comunidades afrocolombianas, las políticas sobre la salud, etc.

La otra cuestión, está estrictamente ligada a la relación que durante siglos entabló el Estado colombiano con las regiones y comunidades afrocolombianas, es decir, con el pueblo afrocolombiano, en una política sistemática de negación histórica y de desconocimiento que promovida por sectores hegemónicos del desarrollo capitalista del país, políticas y miradas incrustadas en la institucionalidad del Estado, cuya esencia ha correspondido a una política de racismo institucional que se manifiestan hasta nuestros días y que lesiona en la práctica las definiciones de Colombia como una nación multiétnica y pluricultural como principio del nuevo pacto constitucional de 1991. Si bien se ha negado desde los campos señalados la diversidad étnica y cultural de la nación, su horizonte ha sido la pretensión de homogeneización cultural, económica, social y política como forma de concebir el mundo. En ese sentido:

Desde la teoría convencional o clásica de los derechos humanos, los afrocolombianos se supone tenían derechos per se, o sea, derechos por el sólo hecho de nacer; no obstante a esta afirmación y en contravía de los planteamientos de la Declaración



Universal de los Derechos Humanos⁴ en su preámbulo, “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”; más adelante en su artículo 1, la misma declaración plantea “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” y siguiendo este lineamiento en su artículo 7 corrobora las afirmaciones anteriores plantea “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

A pesar de los planteamientos de esta Declaración Universal de los Derechos Humanos, históricamente los afrodescendientes en Colombia y más aún en el conjunto de los territorios de hábitat, han sido discriminados, racializados y marginados de los procesos de desarrollo del país; la Constitución de 1886 negó cualquier posibilidad de derecho específico para este grupo humano lo que implicó a lo largo de los dos siglos siguientes la agudización de una crisis que ya venía del colonialismo y la constitución de las nuevas naciones.

A finales del Siglo XX y en una profunda crisis del establecimiento, se acuerda la necesidad de reformar la Constitución de 1986 que traería a Colombia a la modernidad jurídica y enlace al país a los procesos de desarrollo mundial, a partir del reconocimiento de su realidad interna. Los afrodescendientes que vienen reclamando, primero el reconocimiento de su realidad diferente y por consiguiente derechos específicos que a partir de estos los proyecte como sujetos del mismo y posibilite

⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: El Autor, 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, la Declaración fue proclamada por la Asamblea en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero.



nuevos caminos para su desarrollo como pueblo; transitan caminos de organización y movilización comunitaria, que venidos desde la región Pacífico primero “Negros campesinos; reivindicaciones gremiales que incluyen el derecho a la tierra, lo que explica las organizaciones para sí. Trayectoria de la Asociación Campesina del Atrato –ACIA- en el Chocó”, “Negros desde la identidad cultural: inicios en la pastoral afro-americana tiene como base el pensamiento social de Valencia Cano que viene de la década del 60 – 70”⁵. Estas expresiones de carácter rural generaron una capacidad de sinergias que encadenaron una gran movilidad nacional de los afrodescendientes en Colombia, “Reivindicación de lo negro desde la perspectiva de identidad – racial contra la discriminación: presencia Sowueto-Cimarrón. Enfocados al problema racial, fuertes en esfera estudiantil y grupos de jóvenes, inspirados en la lucha por derechos civiles de los negros en Norteamérica⁶.”

“La expresión clientelista; negros que intermedian con la clase política dirigente, que a partir del intercambio de favores por votos crean un estatus de “dirigencia política” para la región absolutamente dependiente y sin capacidad de decisión como el Cordobismo en el Chocó, o los Escrucerías en Nariño, usando patrones tradicionales como base de la red clientelista.”⁷

Este encadenamiento de acciones desde estas visiones ligadas a la necesidad de conquista de reconocimiento como grupo étnico diferenciado con particularidades culturales, territoriales y de relacionamiento con los demás grupos humanos del país y en especial con la naturaleza construyen un nuevo sujeto político, según Grueso C., Libia⁸,

⁵ GRUESO CASTELBLANCO, Libia Rosario. *El Proceso Organizativo de las Comunidades Negras en el Pacífico Sur Colombiano*. Tesis de Máster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Inédito 2000. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. pág. 11.

⁶ Ibídem.

⁷ Ibídem.

⁸ Ibídem.



Desde la región surge una nueva propuesta en la coyuntura del 91 con la ANC y con ella la dimensión de Región cultural y Territorio – Región de grupos étnicos. Se crea por primera vez una interlocución desde la región, desde los grupos étnicos de negros e indios a través de sus expresiones organizativas étnico – territoriales con el resto de la sociedad colombiana.

La reivindicación del derecho a la diferencia, y el derecho al territorio marca una pauta dentro del movimiento social de comunidad negra, significa también una ruptura con el planteamiento anterior: no basta la igualdad ciudadana: el derecho a ser negro como expresión cultural como práctica, como proyecto de vida (derecho a Ser) Propuesta que confronta el modelo económico (Derecho a perspectiva propia de futuro) Propuesta que confronta el poder político – económico (derecho al territorio) espacio para Ser en un contexto geopolítico como el del Pacífico Colombiano.

A partir de esta nueva configuración, la constitución de una nueva dinámica organizativa y política que en su interacción con el Estado y los sectores políticos, plantea la constitución específica de derechos para las comunidades negras en ese momento, -Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales ahora-. Es de esta manera que en el marco de la Constitución Política de Colombia de 1991 las Comunidades Negras conquistan por primera vez derechos específicos, ligados a su condición de grupo humano diferenciado, lo que les da la categoría de grupo étnico.

En esa dirección y atendiendo a los postulados de la construcción de pueblos diferenciados, y desde la perspectiva de la protección de la integridad cultural ligada al territorio, a la identidad cultural, las comunidades negras, afrocolombianas pretenden avanzar en los siguientes elementos:

Un Proyecto en lo político basado en valores y prácticas culturales, proyecto conceptualmente radical que en su práctica política combina procesos de resistencia cultural, demanda de derechos y concertación con el Estado. Se genera así entre los sectores organizados de la comunidad negra, una cultura



política que algunos podrían calificar como democracia directa con la participación, la movilización y la interlocución directa con el Estado alrededor de la nueva constitución, Artículo Transitorio. 55 y la Ley 70/93.

El reconocimiento del territorio y la reivindicación del Territorio – Región como territorio de grupos étnicos negros e indígenas, agudiza la disputa por el territorio. La Ley 70 en particular, acelera esta disputa. La contradicción central se da entre el Pacífico como área estratégica en la apertura económica VS territorio Región de Grupos étnicos con su propia visión de futuro.⁹

Desde esta perspectiva asumimos la teoría crítica de los Derechos Humanos como la herramienta teórica y conceptual para la transformación de las realidades que se suponen fácticas, más sin embargo, desmovilizan la capacidad crítica de los pueblos para sumergirlos en estados de indefensión; así las cosas, y pensando de otra manera los derechos humanos, enfocamos siguiendo la línea del Maestro Joaquín Herrera Flórez, que estos son productos culturales y se van materializando a partir de las luchas específicas de los pueblos para construir su dignidad. En el caso de los afrodescendientes y afrocolombianos; desde las luchas por la libertad, hasta las luchas por la conquista de reconocimiento como grupo humano diferenciado y la conquista de derechos específicos, ha funcionado la auto-emancipación, la puesta en escena de un nuevo orden, una nueva actitud colectiva que logra los derechos hoy reconocidos constitucionalmente a los afrocolombianos y el avance paulatino de mejoras para el grupo humano y en general para la sociedad, se visionan a partir de estos, pero también en cada momento que el grupo humano se articula y acciona colectivamente en el logro de objetivos concretos que avizoran la proyección cultural como pueblo en ese mismo marco de derechos ya reconocidos, mas también dinámicos en un conjunto de intereses a favor y en contra de los mismos.

⁹ Ibídem. Pág. 12.



Los Derechos Humanos como productos culturales, implica una permanente acción y movilidad de los actores sujetos que posibilite la alteridad de los derechos, o sea los derechos humanos como parte de la sucesión de hechos constantes que las personas deben realizar para construir así la dignidad que se persigue en un mundo complejizado; en ese marco de derechos de facto que se supone están allí, más los mismos por sí solo no operan hacia esa ruta de dignificar la vida.

De acuerdo con los planteamientos de Herrera Flores¹⁰, avanzamos en mirar los derechos humanos de otro modo, por tanto, en este marco de acción se pretende avanzar en el estado de inmanencia a una posición y postura de acción para la generación de sujetos activos críticos de la realidad en dicho escenario de las tensiones permanentes, lo importante para el tipo de luchas que dan las comunidades Afrocolombianas en Colombia y en especial en el Pacífico sur, está interrelacionada con la construcción de sentido, sentido cultural, sentido como pueblo, sentido en la relación con el resto del país y el mundo. En esa dirección y siguiendo a Herrera Flórez:

“Lo real, donde se sitúan nuestras reacciones culturales creativas, se da en un plano de inmanencia; es decir, en un ámbito absolutamente opuesto a los planos trascendentales, cuya función consiste en diluir las acciones humanas en un espacio sobre natural e inaccesible. El plano inmanente es, por el contrario, un marco de consistencia, es decir, un contexto en el que lo que prima es la producción constante de diferencias, distinciones y disyunciones creativas y positivas con respecto al mundo que, desde los planos trascendentales nos quieren imponer como si fueran la única realidad posible

y la única racionalidad real. Vivir en la inmanencia supone asumir el riesgo que comporta ser un ser humano que vive en el mundo como lugar desde donde poder producir sentidos y dignificaciones a la realidad. Ni más acá, ni más allá, sino aquí mismo es donde se construyen las realidades y racionalidades. Y es aquí mismo donde debemos empoderarnos, evitando en

¹⁰ HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos como productos culturales, crítica del humanismo abstracto*. Navarra: Catarata, 2005.



la medida de lo posible caer en las trampas de una trascendencia que, al separar la verdad de la búsqueda y la praxis humana, nos deja inermes frente a lo que ocurre a nuestro alrededor.

Lo real no es más que el conjunto de relaciones tensas y conflictivas entre las acciones humanas y los productos culturales que van surgiendo a partir de las propias reacciones frente a los particulares entornos de relaciones que mantenemos con los otros, con nosotros mismos y con la naturaleza. En esta interrelación tensa y conflictiva entre acciones (sociales, económicas, políticas o artísticas) y las producciones culturales (es decir, los resultados de dichas acciones: teorías sociales, económicas, formas de organización institucional o formas artísticas), es donde surgen los valores y donde se establecen las jerarquías entre los mismos. Los valores son los productos de estas relaciones tensas entre la propia praxis humana y los productos culturales que la simbolizan y condicionan.

Pensar es, pues, primero, una tarea de resistencia frente a las debilidades y pasividades que marcan los planos de trascendencia (sea Dios, sea la Razón, sea la Historia, sea el Mercado...) y como tal, una afirmación de nuestra indignación frente a lo intolerable, frente a la homogeneización del mundo por la cosificación de lo real (el déficit de sentido) o por la entrega al misterio de lo desconocido que se oculta bajo mantos trascendentales (el exceso de sentido). Tanto una actitud como la otra nos conducen, en su mínima expresión, a la supresión de la diferencia; y en su máxima expresión, a la destrucción de las condiciones que nos permitan vivir con dignidad".¹¹

En referencia al territorio región del Pacífico y en tanto que la misma estuvo durante siglos aislada del interior del país, dado sus características, una amplia selva húmeda tropical, agreste que imposibilitaba para agentes foráneos la permanencia. A mediados de la década del 80 y en un nuevo escenario mundial respecto de la importancia y el respecto por la biodiversidad y los recursos naturales como fuentes inexorables de vida y riquezas, la región del Pacífico retoma el lugar de importancia que le corresponde, no obstante esta importancia

¹¹ Ibídem.



geoestratégica constituye grandes retos para las comunidades afrodescendientes e indígenas, pobladores tradicionales de la misma.

Grandes proyectos de inversión, fueron concebidos para el Pacífico, sin tener en cuenta las aspiraciones de los pobladores nativos, lo que puso en evidencia nuevos escenarios de guerra, esta vez una guerra dirigida a limpiar la región de sus pobladores tradicionales, pues en 1996 se plantea nuevamente la posibilidad de construir un canal interoceánico, el Atrato-Truandó, que comunicaría en un menor tiempo que el canal de Panamá, el Océano Atlántico con el Pacífico. Un poco antes a esto se privatizan los Puertos en Colombia, y con ello el puerto de Buenaventura, lo que genera una gran crisis económica, social, política y cultural en el principal puerto del país y ubicado en la región del Pacífico Sur; posterior a esto se han planteado en el puerto grandes proyectos de inversión como son la ampliación del puerto hacia territorios poblados, la generación del turismo pretendiendo desalojar importantes volúmenes de la población asentados en la zona de bajamar, la construcción de un nuevo puerto de aguas profundas en Bahía Málaga y ligado a los mismos la agudización del conflicto social, político y armado que vive el país con grandes saldos de personas asesinadas, desaparecidas y desplazadas.¹²

Más en el sur la ampliación del mega proyecto palmero a sangre y fuego, lo cual generó la implantación de más de 50.000 hectáreas en palma de aceite, en una estrategia militar y paramilitar para despojar a los nativos de sus territorios y tierras, desarrolló una crisis social de proporciones aún incalculables y que aún no se ha podido contener.

Ya a comienzos de la década del 90 investigadores de corte social y antropológico, como (**Escobar y Pedroza**), advertían de situaciones que podrían presentarse en la región del Pacífico, con importantes efectos, tanto en la vida social y cultural de la región, así como, los impactos en los recursos naturales y del ambiente, estos análisis que son hoy objeto de reflexiones servirían de apertura para mayores estudios en la zona, mas no para tomar en

¹² ASOCIACIÓN DE AFROCOLOMBIANOS DESPLAZADOS -AFRODES, et. al. *Política pública con enfoque diferencial para la población afrocolombiana en situaciones de desplazamiento forzado o confinamiento: propuesta para la construcción*. Bogotá D.C.: AFRODES, 2008.



acciones, políticas que ayudaran a contener los desafíos de la nueva era. De esta manera expresaban los autores sobre lo que estaba por venir en la región:

“La cuenca del Pacífico ha llegado a ser un tema de moda. Y aunque las modas pueden destruir, pueden también marcar comienzos, abrir espacios para la creación o la transformación de una realidad, de un mundo. Es difícil saber si en el caso del Pacífico colombiano ocurrirá lo uno o lo otro, o un poco de ambos; pero es innegable que la importancia que hoy ha cobrado la región, tras un desconocimiento de siglos, refleja un inusitado fenómeno y una actividad sin precedentes en los aspectos social y biológico.

Por un lado, los movimientos sociales de la región, y las comunidades negras e indígenas que representan, se han lanzado a la aventura de asumir, contra viento y marea, no solo la defensa de la región, si no la tarea de su definición y de su impulso hacia el futuro; por otro lado, los temas biológicos se activan y se expresan en virtud del papel crucial que juegan en relación con la biodiversidad mundial, es decir con la permanencia misma de la vida sobre el planeta. Lo social y lo biológico reverberan a lo largo y ancho de los ríos del Litoral, en bosques y poblados, en costas, esteros y colinas, produciendo novedosos hechos políticos y culturales. Desde muchas direcciones se resignifica al Pacífico colombiano como espacio desarrollable, como territorio étnico, como fuente inagotable de recursos y cada resignificación deviene en hechos políticos y económicos aún poco entendidos”¹³.

Estas resignificaciones, expresadas por Escobar y Pedrosa, desde el punto de vista de los movimientos sociales del Pacífico, como región, geoestratégicamente importante en el mundo, por sus características en biodiversidad y recursos naturales, así como, el reconocimiento de ser la primera región del mundo en importancia ecológica y la segunda región en importancia ambiental, después de la Amazonía,

¹³ ESCOBAR, Arturo y PEDROSA, Álvaro. *Pacífico ¿Desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*. Santa fe de Bogotá: Artes Finales. 1996.



hace que la funcionalidad social y comunitaria, defiende desde el arraigo cultural las prácticas desarrolladas por los ancestros que le han permitido a este territorio región, estar entre una de las más atractivas del mundo. En contraposición a estos planteamientos, las políticas que se impulsan desde el Estado y motivadas por intereses de grandes capitales nacionales y transnacionales hacen percibir la región como lugar meramente explotable y de la cual sus pobladores tradicionales afrodescendientes e indígenas deben salir para dar paso al mal llamado “Desarrollo”.

“El Territorio Región del Pacífico, es el último caso en que unas tierras de negros o “antesala del infierno”, son colocadas, por su ubicación estratégica, los recursos naturales y la biodiversidad, en el centro del interés nacional e internacional. Es a esto a lo que Naka Mandinga, uno de los más importantes dirigentes afrodescendientes del Pacífico y del país, llama tener “la desgracia de la buena suerte”.¹⁴

“Pasar de ser “antesala del infierno” para convertirse en “las puertas del cielo, imágenes de nuevos dorados”, tiene un precio y en consecuencia en muchos sitios del país, larga y dolorosa lista de nombres, los afrodescendientes terminaron perdiendo el control de sus territorios, recursos naturales y de sus vidas, ante las presiones ejercidas por los megaproyectos y los poderosos intereses económicos y políticos. Aunque la relación desplazamiento conflicto armado es a la que más referencia se hace, es claro y evidente en todo el país, que los afrodescendientes están siendo desplazados en las áreas de influencia de importantes proyectos energéticos, viales, mineros, agroindustriales, turísticos y portuarios¹⁵.

En concordancia con el planteamiento siguiente, diversas estrategias han sido trazadas para violentar la vida y cultura de los pobladores del Pacífico y de las

¹⁴ ROSERO, Carlos. Los afrodescendientes y el conflicto armado en Colombia. La insistencia en lo propio como alternativa. En: Revista África América, segunda etapa, no. 9. Oct. 2002.

¹⁵ Ibídem.



Comunidades Afrocolombianas en el país. Discursos del capital trasnacional y de sus grupos o empresas de la muerte, paramilitares y militares en Colombia que plantean que las Comunidades Afrocolombianas no quieren el desarrollo debido a que no dejan simplemente dejar explotar los territorios en los que han vivido ancestralmente, amenazan a sus líderes más destacados y reconocidos generando temor en las comunidades, este discurso del desarrollo expresado así, está en contravía de los postulados ancestrales y prácticas tradicionales de las comunidades; en consecuencia, están teniendo muchas limitaciones de orden legal y de la resistencia comunitaria para ser implementados, no obstante las amenazas, asesinatos, desapariciones y desplazamientos comunitarios, grupales, familiares e individuales persisten en estas comunidades.

“Las fronteras de la llamada civilización avanzan en la medida en que la selva húmeda tropical retrocede. El desarrollo y las lógicas implícitas que lo soportan y que no se “detendrán ante dos o tres chozas y unas cuantas ballenitas”, cercenan el paisaje con grandes proyectos viales, portuarios, hidroeléctricos o turísticos o lo convierten en monocultivos de banano en el Darién, -hoy conocido como el Urabá, -caña de azúcar en el norte del Cauca y sur del Valle, palma aceitera o coca en los ríos de la ensenada de Tumaco y el bajo Atrato”¹⁶.

“Una cosa se sabe a ciencia cierta y es que a la noción imperante de desarrollo y a quienes la instrumentalizan en su beneficio, les importa muy poco que y como atropellan. El desplazamiento Forzado Interno –entendido como la mayor agresión que sufren los afrodescendientes en los últimos 150 años –no es una cosa aislada, sino un conjunto de acciones sistemáticas, abiertas y deliberadas y por lo tanto inscritas y funcionales, no solo a la dinámica de la guerra, sino también a la concepción de desarrollo. Por ello no es coincidencia que en diciembre de 1996, pocos días después que se anunciara el interés gubernamental por reactivar el proyecto de construir un nuevo canal interoceánico alternativo al de Panamá, ocurriera una gigantesca

¹⁶ Ibídem.



ofensiva por aire, agua y tierra, realizada conjuntamente por el ejército y los paramilitares en Riosucio -Chocó, causando el desplazamiento de alrededor de 20.000 personas, uno de los desplazamientos forzados más grandes del país¹⁷.

Estas realidades interconectadas de norte a sur y de oriente a occidente, evidencian la profunda crisis que se vive en la región, así como, la violación a gran escala de los derechos humanos en la misma y en el país a comunidades y pueblos locales que han logrado durante siglos conservar recursos para la pervivencia como pueblos y culturas, así como, legar una gran porción de naturaleza virgen y viva para la humanidad.

El fenómeno del desplazamiento se intensificó cuando se empezaron a deslindar los territorios colectivos y a atribuir los títulos correspondientes a las comunidades en las cuencas de los ríos del Pacífico. De hecho los desplazamientos en la Región del Pacífico se sitúan en el contexto de una reacción contra las conquistas culturales y territoriales de las comunidades étnicas en todo el subcontinente latinoamericano, desde las logradas por el movimiento zapatista hasta la resistencia de los mapuches. Se podría ampliar este contexto subcontinental a escala mundial y establecer un nexo entre desplazamientos, guerra y racismo, desde África hasta el Pacífico, pasando por los Balcanes¹⁸.

El terror y los desplazamientos tienen por finalidad desarticular los proyectos de las comunidades, quebrar su resistencia y, probablemente incluso, lograr su exterminio, lo cual se ve facilitado por la utilización cada vez mayor de armas de fuego. A este

¹⁷ *Ibídem*.

¹⁸ ROSERO, Carlos y GRUESO, Libia. *Más allá del Tercer Mundo*. EN: ESCOBAR, Arturo. *Globalización y diferencia*. Bogotá: IACANH, 2005. pp. 53 y 55.



respecto, la situación se puede caracterizar con la frase atribuida al poeta salvadoreño Roque Dalton: “La guerra es la continuación de la economía por otros medios”¹⁹.

También se puede decir que el objetivo de los desplazamientos, es reestructurar las relaciones entre las comunidades étnicas y la sociedad colombiana, de manera tal que se logre borrar toda diferencia cultural. En otras palabras, el proyecto dominante tiende a reorganizar el territorio y la población, lo cual hace casi impensable, o totalmente inimaginable, la existencia de una autonomía en el marco del Estado-nación.²⁰

En profundo acuerdo con los teóricos como Foucault y Habermas, más en estructural desacuerdo con la realidad planteada por la modernidad de la globalización, vista desde el enfoque del capitalismo que deshumaniza y coloca a los seres humanos solo como mercancías instrumentos del sistema, la creación de normas en contravía de la humanidad hace parte de una ética lógica que va por otro lado, ese otro lado del dominio cultural, del cambio de lugar de los seres humanos en función de esa lógica que además de ir por otro lado perpetúa las desigualdades y elimina las diferencias, por tanto rompe el estado de inmanencia.

“La reacción de la modernidad ante la deslocalización, cada vez más generalizada, ha revestido formas muy diversas: planificación demográfica; ordenación urbana; y regional; planeamiento del desarrollo; reestructuración de las ecologías humanas y biofísicas en función de esquemas criterios jerárquicos específicos (revolución verde, ciudades regularizadas, por

ejemplo); creación de normas y disciplinas destinadas a garantizar un funcionamiento ordenado del mundo (Foucault); “colonización del mundo-vida” (Habermas), es decir, apropiación creciente de contextos culturales, de por sí evidentes desde antes, por parte de discursos técnicos vinculados a la administración del Estado; instauración de una lógica de crecimiento y

¹⁹ Ibídem. p. 54

²⁰ Ibídem. p. 54



progreso perpetuos, así como de constante superación del presente (Vattimo 2000); y desterritorialización y reterritorialización continuas de la vida social por parte de los aparatos del Estado, del capital y del saber (Deleuze y Guattari, así como lo que Foucault llamaba “gubernamentalidad”). Lo más importante es que en estos principios y aparatos se puede ver una lógica simultánea que crea e impide desplazamientos, o “re-emplaza”. Por su naturaleza misma la modernidad capitalista desplaza, es decir, hace cambiar de lugar, a veces físicamente y siempre culturalmente. Asimismo, trata de “re-emplazar” mediante los mecanismos mencionados anteriormente”²¹.

En el caso del Territorio Región del Pacífico Sur colombiano, esta modernidad inflexiva hacia escenarios de violencia, han degenerado en estrategias de cooptación de la expresión social, organizacional y comunitaria, lo que por consiguiente propicia el desplazamiento por diferentes vías: la vía más notoria es la relacionada con la estrategia de violencia ligada a la guerra impulsada por grupos armados de diversas índoles (Guerrilla idealizada y sub idealizada de izquierda, paramilitares configurando los planes de la extrema derecha del país, y las fuerzas estatales militares y de policía en una connivencia y convivencia estructural con estas oscuras fuerzas sobre la maquinaria de dinero ilícito que genera el narcotráfico); en el fondo existe en este contexto una gran lucha por el control del territorio y una gran estrategia de desplazamiento y desterritorialización integral de las comunidades ancestrales allí asentadas (Afrocolombianos e indígenas).

El abordaje de este trabajo a partir de lo teórico y conceptual, comprende una aproximación desde el enfoque de la teoría crítica de los derechos humanos, como forma para aproximarse de otra manera al análisis del estado de los derechos y los derechos humanos de la Población Negra/Afrocolombiana.

²¹ Ibídem.



Este encadenamiento de acciones desde estas visiones ligadas a la necesidad de conquista de reconocimiento como grupo étnico diferenciado con particularidades culturales, territoriales y de relacionamiento con los demás grupos humanos del país y en especial con la naturaleza construyen un nuevo sujeto político; una perspectiva de acción política desde las propias comunidades y desde su modelo de organización interna.

Desde esta perspectiva asumimos la teoría crítica de los Derechos Humanos como, la herramienta teórica y conceptual para la transformación de las realidades que se suponen fácticas más sin embargo desmovilizan la capacidad crítica de los pueblos para sumergirlos en estados de indefensión; así las cosas, y pensando de otra manera los derechos humanos, enfocamos siguiendo la línea del Maestro Joaquín Herrera Flórez, que estos son productos culturales y se van materializando a partir de las luchas específicas de los pueblos para construir su dignidad. En el caso de los afrodescendientes y afrocolombianos; desde las luchas por la libertad hasta las luchas por la conquista de reconocimiento como grupo humano diferenciado y la conquista de derechos específicos, ha funcionado la auto-emancipación, la puesta en escena de un nuevo orden, una nueva actitud colectiva que logra los derechos hoy reconocidos constitucionalmente a los afrocolombianos y el avance paulatino de mejoras para el grupo humano y en general para la sociedad se visionan a partir de estos, pero también en cada momento que el grupo humano se articula y acciona colectivamente en el logro de objetivos concretos que avizoran la proyección cultural como pueblo en ese mismo marco de derechos ya reconocidos, mas también dinámicos en un conjunto de intereses a favor y en contra de los mismos.

Los Derechos Humanos como productos culturales, implica una permanente acción y movilidad de los actores sujetos que posibilite la alteridad de los derechos, o sea, los derechos humanos como parte de la sucesión de hechos constantes que las personas deben realizar para construir así la dignidad que se persigue en un mundo



complejizado; en ese marco de derechos de facto que se supone están allí más los mismos por sí solo no operan hacia esa ruta de dignificar la vida.

De acuerdo con los planteamientos de Herrera Flórez, avanzamos en mirar los derechos humanos de otro modo, por tanto, en este marco de acción se pretende avanzar en el estado de inmanencia a una posición y postura de acción para la generación de sujetos activos críticos de la realidad en dicho escenario de las tensiones permanentes, lo importante para el tipo de luchas que dan las comunidades Afrocolombianas, está interrelacionada con la construcción de sentido, sentido cultural, sentido como pueblo, sentido en la relación con el resto del mundo.

La visión de derechos humanos refugiada en una universalidad abstracta comprende nuevos desafíos para el enfoque del derecho como herramienta jurídica a través de la cual es posible la emancipación de pueblos específicos en contextos culturales, económicos, políticos y sociales concretos; pues bien el desafío en palabras de Sousa Santos, ***“es contribuir en un nuevo sentido común jurídico capaz de devolverle al derecho su potencial emancipatorio.”*** Pues para el caso del análisis que nos ocupa, los derechos estatuidos legalmente para las Comunidades Negras/Afrocolombianas en Colombia, refleja la inercia del marco establecido en tanto la falta de aplicación del mismo, constituyendo una grave crisis en el sistema de derechos del país en tanto la representación de las poblaciones sujeto de beneficiarse a través de los desarrollos normativos alcanzados.

El debate sobre los fundamentos de la existencia y las implicaciones del ejercicio del derecho a la autonomía por parte de comunidades culturales minoritarias o subordinadas dentro de estados multiculturales es fundamental en esta época de cambio de siglo, en la que numerosas comunidades culturales en diversas latitudes demandan el reconocimiento de su especificidad y el derecho a controlar su vida interna de acuerdo con sus propias maneras de ver el mundo. El derecho de las comunidades culturales a la autonomía significa que tienen la facultad de organizar y



dirigir su vida interna de acuerdo con sus propios valores, instituciones y mecanismos dentro del marco del estado del cual forman parte. La puesta en práctica de la autonomía implica el establecimiento de mecanismos institucionales que, fundados en el respeto y la valoración de la diversidad, doten a las comunidades culturales de las facultades que permitan y garanticen el ejercicio del derecho en cuestión.

“Grueso y el Proceso de Comunidades Negras (PCN) han sido los más efectivos a la hora de poner en práctica una visión innovadora y una estrategia para el desarrollo sostenible basado en la alianza entre la ecología y la cultura”. “El hecho de que las comunidades negras tengan todavía los bosques no es un azar del destino, es porque hay una visión cultural profunda que respeta a la naturaleza.” [...] Un sueño por el que luchamos es obtener derechos, mucho más allá, de lo que la Conferencia Contra el Racismo ha establecido”.

Según Grueso, con la Ley 70 de 1993, se reconoció ante la sociedad colombiana el derecho al título colectivo. Al interior de las comunidades, el título colectivo se rige por los derechos consuetudinarios. La proclamación de la Ley 70 es el reconocimiento a las comunidades negras que han estado ocupando un territorio por varias generaciones y una muestra de respeto cultural. Fue la reglamentación de la Ley 70 la que estableció la existencia del Consejo Comunitario como forma de gobierno propio al interior del territorio colectivo.

Autonomía comunitaria en el sentido que el proceso autonómico de los afrodescendientes se construye desde abajo, implica generar **un poder real** en las comunidades a partir del fortalecimiento de su estructura social y sus procesos y expresiones organizativas. La autonomía comunitaria se concretiza además en la valoración de la identidad cultural, la recuperación de los valores tradicionales y de control social, en la vitalidad de la espiritualidad y en la reconstrucción de las instituciones tradicionales. Todos estos elementos se consideran claves en la



formulación de un pensamiento afrocolombiano y necesarios para la formación de una mujer y un hombre nuevo. Autonomía territorial en el sentido del ejercicio de controlar y dominar sus territorios ancestrales y tradicionales, fortalecer la institucionalidad de los Consejos Comunitarios, sus reglamentos internos, el ordenamiento territorial, el manejo sostenible de los recursos naturales, y garantizar la seguridad alimentaria y la libre y sana reproducción de la vida y la cultura.

En dicho escenario el trabajo debe enfocarse en los aspectos estratégicos; consciente de que frente a las condiciones predominantes y en un escenario en el que la desorientación está primando, bajo las revoluciones y dimensiones de la globalización capitalista, la cual con creces ha demostrado estar en crisis y sin salidas próximas, o al menos a la vista de quienes han construido la teorización del endemoniado sistema que asesina millones de seres humanos en el mundo. Pues debemos optar por la historia y lo ético, posibilitando así, la oportunidad de re-articular en dicha coyuntura la dispersión de la lucha y canalizar la acción cultural en función de construir nuevos, o dinamizar los derechos que le dan sentido al movimiento organizativo comunitario. Pues siguiendo a Mezaro, István Op. Cit., p.79, en Raubel, Isabel:

“...por primera vez en la historia, se hace totalmente inviable la manutención de la falsa laguna entre metas inmediatas y objetivos estratégicos globales – que hizo dominante en el movimiento obrero- la ruta que condujo al callejón sin salida del reformismo. El resultado es que la cuestión de control real de un orden alternativo del metabolismo social surgió en la agenda histórica, por más desfavorables que sean sus condiciones de realización a corto plazo”²².

²² MÉSZAROS, István, Op Cit., EN: RAUBEL, Isabel. *Movimientos sociales y representación política*. Bogotá: Desde Abajo, 2003. p. 79.



Por tanto “el proyecto hace al sujeto en tanto es el sujeto el que –en su articulación y constitución- va definiendo su proyecto; no se lo puede concebir desde la lógica que supone un emisor que sabe y decide, y un receptor que –no sabe- recibe y ejecuta”²³.

“Existe una relación estrecha entre actores y sujetos sociales: todo sujeto es un actor social, pero no todos los actores llegan a constituirse en sujetos. Los actores tienden a constituirse en sujetos en la medida que inician un proceso (o se integran a otro ya existente) de reiteradas y continuas inserciones en la vida social, que implica –a la vez que el desarrollo de sus luchas y sus niveles y formas de organización-, el desarrollo de su conciencia”²⁴.

Por tanto,

“el concepto sujeto, en este sentido, en tanto sujeto de la transformación del todo social, presupone la articulación de los distintos actores comprometidos en ella (además de las articulaciones que tienen lugar al interior de cada sector social o movimiento); es, por tanto plural y múltiple. Replantea los criterios tradicionales entre sus miembros: no jerárquico-subordinantes sino horizontales; exige el respeto a las diferencias y, todo esto, la profundización de la democracia sobre la base del protagonismo y participación plena de cada uno. Por ello lejos de aceptar el divorcio entre lo social y lo político, afirma su indisoluble nexo constituyéndose como sujeto (y actores) sociopolítico(s)”²⁵.

En esa dirección y teniendo en cuenta los nuevos procesos que necesariamente deben darse y abordarse; “estos actores conforman nuevas identidades y sentidos de pertenencia en la misma medida en que –en lucha

²³ RUBEL, Isabel. *Movimientos sociales y representación política*. Bogotá: Desde Abajo, 2003.

²⁴ *Ibíd.* P. 64

²⁵ *Ibíd.*



por la sobrevivencia y transformación de la realidad en que viven-, van desarrollando un crecimiento de conciencia y organización, es decir en la medida en que van asumiéndose como protagonistas conscientes de su historia”²⁶.

Como referente de lo que estamos hablando, el movimiento afrocolombiano en la región, requiere un nuevo actor sujeto, que identificando la realidad y consciente de los desafíos, pues mantenga arriba y con ánimo permanente, la agenda política y el interés de la región, íntimamente ligado a una visión integral entre sujeto hombre, sujeto naturaleza, y es esto lo que garantiza la pervivencia en dicho contexto, pues los modos y tiempos culturales, históricamente comprendieron esta relación; hacerlo a un lado, en este nuevo proceso de resistencia implica quitar el sentido estructural a la misma.

“La implantación del neoliberalismo suma hoy nuevas fragmentaciones a la fractura histórica acumulada y estas se erigen como obstáculos ante la necesidad de constituir bloques unitarios y proyectos consensuados en el campo del pueblo. Para superarlos, los propios actores sociales y políticos tienen que dar cuenta de las raíces históricas, políticas, teóricas y culturales que los han provocado, proponiéndose la constitución –en las actuales prácticas sociopolíticas-, de una nueva cultura política colectiva y, por esa vía, una nueva identidad”²⁷.

Entendiendo las realidades expuestas teóricamente, contrastadas con una praxis que paraliza bajo un proceso de mundialización, globalización que desorienta a las fuerzas movilizadoras y constructoras de derechos humanos, desde esta perspectiva, desde el impulso altermundista para dignificar la vida, en consecuencia, permitir que allí, sí todos los seres humanos podamos “vivir una vida digna de ser vivida”.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem. p. 46



Es evidente pensar los derechos humanos como productos culturales de momentos y luchas específicas e históricas, comprende también la identificación de los elementos que posibilitaron en cada momento, la ebullición de ese movimiento humano, que conquistó dichos derechos y vistos estos desde una perspectiva integral, pues hacia delante, en el momento actual y en el ahora, aproximarnos a la complejidad, lo que implica que tenemos un marco superior de acción, en cuyo caso, permanentemente los seres humanos recurrimos a nuestro pensamiento complejo, para poder mediar las diferentes complejidades de nuestra vida y realizaciones; es así, como existe una tendencia a confundir la representación de la realidad con la realidad propiamente dicha.

En ese sentido se limita nuestro campo de percepción, principalmente cuando hablamos de derechos humanos, cuando hablamos de derechos específicos para grupos específicos de nuestras poblaciones, como en el caso que estamos trabajando, las comunidades y pueblos ancestrales (Afrocolombianos e Indígenas de Colombia). La actitud de buscar las limitaciones de los derechos humanos permite encontrar la verdadera naturaleza de los mismos; pues estas limitaciones, posibilitan un resurgir de los actores sujetos que dieron origen al stop inicial, de esos mismos derechos, pues esto legitima las luchas históricas o, a históricas de grupos humanos específicos, culturales o no, más comprende su articulación para lograr objetivos trazados.

Es preciso entonces iniciar una forma diferente de pensar, adoptando mecanismos que permitan la comunicación entre lo que es y lo que debe ser, adoptando un posicionamiento crítico, donde la práctica se torna en un momento la teoría y la teoría en un momento la práctica, en una constante tensión metamórfica. Esta tensión y constante metamorfosis se agregan en un contexto, dando origen a lo que Horkheimer llama la teoría crítica.



En consecuencia dando un salto cualitativo desde una mirada crítica y postmoderna a las cuestiones relacionadas con los afrodescendientes en una conexión pasado, presente y futuro, se insertan los análisis de Achille Mbembe en lo que denomina “Crítica de la Razón Negra. “Ensayo sobre el racismo contemporáneo””²⁸ una reseña de lo que podríamos denominar best seller de la cuestión de los afrodescendientes es pertinente en función de fortalecer el horizonte de futuro en un mundo en permanente transición.

Para Mbembe, la emergencia y expansión planetaria del capitalismo, el negro fue inventado para significar exclusión, embrutecimiento y degradación. El negro representa una de las figuras perturbadoras de nuestra humanidad, persona humana cuyo nombre fue deshonrado, el poder de descendencia y generación fue perturbado, el rostro desfigurado y el trabajo expoliado Así en el contexto de la modernidad fue el único ser humano cuya carne fue transformada en cosa y su espíritu, la cripta viviente del capital, en mercancía.

En ese sentido, esa experiencia Mbembe la conceptualiza como el devenir-negro del mundo. Es decir, a la fusión entre capitalismo y el animismo —es la posibilidad de que los seres humanos sean transformados en cosas animadas, en datos digitales y código-. Por primera vez la palabra negro no remite solamente a la condición que se les impuso a las personas de origen africano durante el primer capitalismo-depredaciones de distintas índoles, desposesiones de todo poder de autodeterminación y, sobre todo, el futuro y del tiempo, esas dos matrices de lo posible- su institucionalización como nueva norma de existencia y su propagación al resto del planeta, lo que llamamos el *devenir-negro del mundo*²⁹.

²⁸ MBEMBE, Achille, *Crítica a la razón negra: ensayo sobre el racismo contemporáneo*. París: La Découverte, 2013. Título Original en Francés: Critique de la raison nègre.

²⁹ Ibídem.



Tres momentos marcan la biografía del *devenir-negro del mundo*:

- **El primer momento**, es el despojo llevado a cabo durante la trata atlántica entre los Siglos XV y XIX, cuando hombres y mujeres originarios de África son transformados en hombres-objetos, hombres-mercancías y hombres-monedas de cambio. A partir de ese instante pasan a pertenecer a otros. Víctimas de un trato hostil, pierden su nombre y su lengua; continúan siendo sujetos activos, pese a que su vida y su trabajo pertenecen a aquellos con quienes están condenados a vivir sin poder entablar relaciones humanas³⁰.
- **Segundo momento**, corresponde al nacimiento de la escritura y comienza hacia finales del siglo XVIII cuando, a través de sus propias huellas, los negros, estos seres-cooptados-por-otros, comienzan a articular un lenguaje propio y son capaces de reivindicarse como sujetos plenos en el mundo viviente. Marcado por innumerables revueltas de esclavos y la independencia de Haití en 1804, los combates por la abolición de la trata, las descolonizaciones africanas y las luchas por los derechos civiles.
- **El tercer momento**, a comienzos del Siglo XXI, es el de la expansión planetaria de los mercados, la privatización del mundo bajo la égida del neoliberalismo y la imbricación creciente de la economía financiera, el complejo militar postimperial y las tecnologías electrónicas y digitales.

Para desarrollar estos argumentos, Mbembe realiza una genealogía sobre la razón negra. Donde alude que el término razón negra, es ambiguo y polémico lo que se pretenden es designar varias cuestiones al mismo tiempo: diversas figuras del saber; un modelo de extracción y de depredación; un paradigma de dependencia y las modalidades para superarla; y finalmente un complejo psico-onírico. De la raza y el

³⁰ Ibídem.



racismo, llevado a lo profundo, se transforma enseguida en un complejo perverso generador de miedos y tormentos, de conflictos de pensamientos y de terrores. La raza es una figura de la neurosis fóbica, obsesiva y, en ocasiones, histéricas. Es eso lo que se garantiza a través del odio, la manipulación del pavor y la práctica del altricidio “asesinato de las posibilidades”. Es lo que se logra al constituir al otro no en semejante-a-sí-mismo, sino en un objeto amenazador del que mejor protegerse, deshacerse o al que simplemente habría que destruir para asegurar su dominación total. Sin embargo, hace un llamado Mbembe a los planteamiento que Franz Fanón precisaba, al decir, que raza es también el nombre que hay que darle al amargo resentimiento, al deseo irreprimible de venganza e, inclusive, a la rabia de quienes, víctimas del sometimiento, con mucha frecuencia se ven obligados a sufrir numerosas injurias, toda suerte de violaciones y humillaciones, así como innumerables heridas.

La perspectiva, de esa constitución de la razón negra, según Mbembe, obedece a que el hemisferio occidental se consideraba el centro del globo, el país natal de la razón, de la vida universal y de la verdad de la humanidad. “barrio más civilizado del mundo”. Occidente por sí solo vino a promover una idea del ser humano poseedor de derechos civiles y políticos capaz de desarrollar sus poderes privados y públicos como personas, como ciudadanos pertenecientes al género humano y, como tal, comprometido con todo lo humano propiamente dicho. Codificó una gama de hábitos aceptados por diferentes pueblos que comprendían rituales diplomáticos, leyes de guerra, derechos de conquista.

Desde este punto de vista, argumenta Mbembe la transnacionalización de la condición negra es, entonces, un momento constitutivo de la modernidad, mientras que el océano Atlántico es su lugar de incubación.

En ese sentido para Mbembe la razón negra, consiste entonces en una suma de voces, de enunciados y discursos, saberes, comentarios y tonterías, aquellos que, se diría, constituye su nombre y su verdad –sus atributos y cualidades, su destino y sus



significaciones como segmento empírico los menos de la Antigüedad. Sus raíces griegas, árabes o egipcias, inclusive chinas, en lo esencial, de aislar rasgos reales o comprobados, de tejer historias y constituir imágenes-. La razón negra no únicamente un sistema de relatos y discursos con pretensiones eruditas. La razón negra designa un conjunto de discursos y de prácticas. Designa, en suma el trabajo cotidiano que consistió en inventar, contar y hacer. La razón negra indica el conjunto de deliberaciones que conciernen a la distinción entre el impulso del animal y la ratio del hombre. Precisamente, el negro es el testimonio vivo de la imposibilidad misma de tal distinción. En consecuencia, debatir sobre la razón negra supone retomar el conjunto de disputas que remiten a las reglas de definición del negro; debatir sobre aquello por lo que se reconoce al negro. En segundo lugar, la expresión razón negra remite a las tecnologías –leyes, reglamentos, rituales –que se despliegan, y a los dispositivos que se instala con el objetivo de someter.

En esa perspectiva, para Mbembe lo propio de la raza o del racismo es que siempre suscita o engendra un doble, un sustituto, un equivalente, una máscara, un simulacro. Convoca a la vista de todos, un rostro humano auténtico. El trabajo del racismo consiste en relegar ese rostro humano auténtico. El trabajo del racismo consiste en relegar ese rostro al trasfondo o en recubrirlo con un velo. El racismo consiste, en consecuencia y ante todo, en sustituir por otra realidad aquello que es otra cosa. El racismo es también una forma de desorden psíquico a raíz de la cual el material reprimido asciende brutalmente a la superficie. Para el racista, ver a un negro es no ver que él no está ahí, que no existe y que no es más que el punto de fijación patológico de una ausencia de relación. La raza, entonces, hay que considerarla a la vez como una más acá y más allá del ser. Es una operación imaginaria, el punto de encuentro con la parte de sombra y las regiones oscuras del inconsciente. Por ello, la raza es un lugar de realidad y verdad –la verdad de las apariencias –no supone olvidar que es, también, un lugar de desgarramiento, efervescencia y efusión. La verdad del individuo a quien se le asigna una raza se halla simultáneamente en otra parte y en las apariencias que le son asignadas. Esa verdad se ubica detrás de las



apariencias, por debajo de lo que se percibe. Pero está constituida también por el acto mismo de asignación –por medio del cual se producen e institucionalizan ciertas formas de infra-vida, se justifican la indiferencia y el abandono, se ultraja, vela u oculta la parte humana del otro, y se vuelven aceptables ciertas formas de reclusión, inclusive ciertas formas de dar muerte. Refiriéndose al racismo en particular y a su inscripción en los mecanismos estatales y de poder ¿acaso no señalaba Michel Foucault que casi no había funcionamiento moderno del Estado que no pase en cierto momento, en cierto límite y bajo ciertas condiciones por el racismo? La raza, el racismo, precisaba, son la condición que hace aceptable dar muerte en una sociedad de normalización. Y concluye: en la medida en que el Estado funciona en la modalidad del biopoder, su función mortífera sólo puede ser asegurada por el racismo.

Mbembe retoma un argumento donde Fánón plantea que una de las razones de la desdicha de su existencia fue habitar esta separación como si fuera su verdadero ser, fue odiar aquél que era pretender ser aquél que no era. En ese sentido arguye Mbembe que la crítica a la razón negra es, desde este punto de vista, más que una mera crítica de separación. En lo que concierne a la escena racial, se trata de un espacio de estigmatización sistemático. El llamamiento a la raza o, más aún, la invocación de la raza, en particular en el oprimido, son en cambio el emblema de un deseo esencialmente oscuro, tenebroso y paradójico: el deseo de comunidad. Deseo oscuro, tenebroso y paradójico, puesto que se trata de un desdoblamiento habitado por la melancolía y el duelo y por la nostalgia de un ello arcaico afectado para siempre por la desaparición. Este deseo es a la vez inquietud y angustia –ligadas a la posibilidad de extinción-, así como proyecto. Más aún: es también el lenguaje de un lamento y de un duelo rebelde que se rebela frente a su propio nombre. Se articula un duelo rebelde que se rebela frente a su propio nombre. Se articula en torno a –y se crea al otro extremo de un recuerdo espantoso; el recuerdo de un cuerpo, una voz, una cara, un nombre, si no perdidos por lo menos violados y mancillados, pero que es necesario salvar rehabilitar a cualquier precio. Así para los negros confrontados a la realidad de la esclavitud, esta pérdida es un primer lugar de tipo genealógico, en el



Nuevo Mundo, el esclavo negro está jurídicamente privado de todo parentesco, es, por eso mismo, un sin-parientes. La condición sin-parientes es impuesta por la ley y por la fuerza. Por otra parte, esta evicción del orden del parentesco legal es una condición heredada. Nacimiento y descendencia no dan derecho a ninguna relación de pertenencia social en sí misma. Aquella condición incita la invocación de la raza o el esfuerzo por constituir una comunidad racial apuntan principalmente a construir un lazo y a hacer surgir un lugar donde mantenerse de pie en respuestas de larga historia de subyugación y de factura biopolítica.

Otro argumento que retoma Mbembe es la obra de Aimé Césaire, donde la exaltación de la raza negra constituye un inmenso grito cuya función es salvar de la decadencia absoluta lo que había sido condenado a la insignificancia. Este grito -conjura, anuncio y protesta –expresa la voluntad de esclavos y colonizados de salir de la resignación, de unirse; de autoproducirse como comunidad libre y soberana, preferiblemente a través del trabajo y de sus propias obras; o, inclusive, expresa la voluntad de considerarse a sí mismo como su propio origen, su propia certeza y su propio destino de mundo. Así, entonces, la invocación de la raza nace de un sentimiento de pérdida; de la idea según la cual la comunidad ha sido objeto de escisión y está amenazada por la posibilidad de exterminación; y que es necesario cueste lo que cueste refundar en ella una línea de continuidad más allá del tiempo, el espacio y la dislocación. Desde este punto de vista, el llamamiento a la raza –que es diferente a la asignación racial – es una manera de hacer revivir el cuerpo inmolado, sepultado y privado de lazos de sangre y de suelo, de instituciones, ritos y símbolos que hacían de él, precisamente, un cuerpo vivo.

Mbembe concluye, que la raza es una de las materias primas con las que se fabrica la diferencia y el excedente, es decir, una suerte de vida que puede ser despilfarrada y consumida sin reservas. La raza es, entonces, aquello que hace posible a la vez dar nombre al excedente y afectarlo al derroche y al gasto sin reservas. La raza autoriza a situar en el seno de categorías moralmente y, eventualmente, encerrar o expulsar.



Es el medio por el cual se cosifica y, sobre la base de esa cosificación, se los somete decidiendo su destino sin tener que dar la más mínima explicación por ello.

Mbembe alude que históricamente, la raza siempre ha sido una forma más o menos codificada de división y de organización de multiplicidades, de su fijación y distribución a lo largo de una jerarquía, y de su repartición en espacios, más o menos estancos: la lógica *del cercado*. Eso era lo que ocurría bajo los regímenes de la segregación. La raza, desde esta perspectiva, funciona como un dispositivo de seguridad fundado sobre la base de lo que se podría denominar el principio de arraigo biológico por medio de la especie. Es a la vez, ideología y tecnología de gobierno.

Tres acontecimientos han dominado el discurso negro: la esclavitud, la colonización y el apartheid. Desde la perspectiva de Mbembe, estos tres acontecimientos constituyen una especie de prisión en la que todavía hoy se debate ese discurso. Eso implicó que cierto tipo de pensamiento se esforzó en asignar significaciones canónicas. En primer lugar, la de la separación para consigo. Esta separación habría acarreado una pérdida de familiaridad para consigo mismo a tal punto que el sujeto, convertido en extranjero de sí mismo, habría sido relegado a una identidad alienada y casi sin vida. Así, sólo presenciaría el espectáculo de la escisión y del desmembramiento. La segunda significación es la desapropiación. Este proceso remitiría, por un lado a procedimientos de tipo jurídico-económicos que acarrearón expropiación y desposesión material; y por el otro lado, da cuenta de la experiencia singular de sujeción caracterizada por la falsificación de sí por los otros, así como por el estado de exterioridad extremo y por el empobrecimiento ontológico en el que desembocaría. La tercera significación es el envilecimiento: la condición servil no sólo habría hundido al sujeto negro en la humillación, la bajeza y el sufrimiento sin límites. En estos tres casos, funciona supuestamente como centro unificador del deseo del negro de saberse-a-sí-mismo (el momento de la soberanía) y de sostenerse-por-sí-mismo en el mundo (movimiento de autonomía).



En su estudio sobre el nacimiento de la biopolítica, Foucault resalta que, en un comienzo, el liberalismo implica en su esencia una relación de producción/destrucción con la idea de libertad. De acuerdo a lo expuesto por Foucault, Mbembe plantea que Foucault olvida precisar que, históricamente, el esclavismo de negros representa el punto culminante de esta destrucción de libertad. Para Foucault, es preciso por un lado producir la libertad, pero ese mismo gesto implica que, por otro, se establezcan limitaciones, controles coerciones, obligaciones apoyadas en amenazas. Esta es para Foucault la paradoja del liberalismo. A la producción de la libertad tiene en consecuencia un costo cuyo principio de cálculo es, agrega Foucault, la seguridad y la protección. La economía del poder que caracteriza al liberalismo y a la democracia liberal descansa en juego riguroso de la libertad, de la seguridad y de la protección contra la omnipresencia de la amenaza, del riesgo y del peligro. El liberalismo participa de un mecanismo en el que tendrá que arbitrar a cada instante la libertad y la seguridad de los individuos alrededor de la noción de peligro. El esclavo negro representa el peligro.

Este debate conlleva a entender y comprender, como infiere Mbembe, dos categorías centrales en la justificación del derecho a la soberanía y a la autodeterminación, así como, la lucha por acceder al poder. Por un lado, la figura del negro como voluntad sufriente, y sujeto victimario y lesionado; y por otro, la recuperación y el rediseño, a través de los propios negros, de la temática de la diferencia cultural, ocupa el centro de las teorías coloniales de la inferioridad y la desigualdad. De esta forma, Mbembe, señala que otro rasgo mayor del discurso negro consiste en recuperar para sí, internalizar y desplegar en beneficio propio la ideología de la diferencia cultural. Esta se apoya en tres muletas: la raza, la geografía y la tradición. La mayoría de las teorías políticas del siglo xix establecen una relación estrecha entre el sujeto humano y el sujeto racial. En gran medida, leen en primer lugar al sujeto humano a través del prisma de su raza. Esta denegación de humanidad –o este estatus de inferioridad – obliga al discurso negro a inscribirse, desde sus comienzos, en la tautología del nosotros también somos seres humanos o, también, del nosotros tenemos un pasado



glorioso que da fe de esta humanidad. Es también la razón por la cual el discurso sobre la identidad negra se encuentra desde un comienzo atrapado en medio de una tensión de la que aún no puede liberarse del todo.

Así para Mbembe, la reafirmación de una identidad humana negada por el otro participa del discurso de refutación y de rehabilitación. Pero si el discurso de rehabilitación pretende confirmar *la co-pertenencia* a la condición humana y, por otro, otra iniciativa, particularista, que insiste en la diferencia y la desemejanza. La historia del pensamiento negro de los últimos dos siglos, la raza han sido el punto de reconciliación de estos dos objetivos políticos-culturales. La defensa de la humanidad del negro va casi siempre a la par de la reivindicación del carácter específico de su raza, sus tradiciones, costumbres y su historia. El lenguaje se despliega a lo largo de este límite, del cual provienen todas las representaciones de lo negro. Se rebela no contra la pertenencia del negro a una raza distinta, sino contra el prejuicio de inferioridad que se vincula a dicha raza. La duda no es con respecto a la especificidad de la denominada cultura africana; lo que se proclama es la relatividad de las culturas africanas; lo que se proclama es la relatividad de las culturas en general. En estas condiciones, el trabajo por lo universal, consiste en enriquecer la razón occidental, negros del genio particular de la raza negra del que la emoción sería la piedra angular. En este contexto de creencias comunes se desarrollarán los discursos sobre la diferencia cultural. A partir del siglo xix, los partidarios de la diferencia negra y de la idea de una autoctonía africana se esforzarán por encontrar una denominación general y un lugar en el cual anclar su prosa. Esta iniciativa es retomada por las corrientes ideológicas que reivindican el progresismo y el radicalismo; consiste en primer lugar, en establecer una casi equivalencia entre raza y geografía. En segundo lugar, consiste en hacer surgir la identidad cultural de la relación entre ambos términos, convirtiendo a la geografía en el lugar electivo. Así el panafricanismo, define al nativo al ciudadano identificándolo con el negro.



En conclusión, Mbembe infiere que el nacimiento del sujeto raza –y en consecuencia, el nacimiento del negro –está vinculado a la historia del capitalismo. Así el capitalismo es la doble pulsión de violación de cualquier prohibición, y de la abolición de todo tipo de distinción entre los medios y los fines. El primer sujeto de raza –es el producto de estas dos pulsiones, el esclavo negro –el primero de los sujetos de raza –es el producto de estas dos pulsiones, la figura manifiesta de esta posibilidad de una violencia sin reserva y de una precariedad sin red. El capitalismo siempre tuvo la necesidad de subsidios raciales para explotar recursos planetarios del planeta. Para (Mbembe), este proceso ocurrió en el pasado, y ocurre aún hoy cuando, precisamente, el capitalismo se dispone a recolonizar su propio centro y perspectiva del devenir-negro del mundo. Esto implica, desde la perspectiva de Mbembe, que las lógicas de distribución de la violencia no escapa nadie, además de la depredación de fuerzas productivas. El capitalismo convirtió bajo el signo del negro, hombre-mercancías y del hombre-moneda de cambio. Así, para constituir ese mundo en común, habrá que restituir, a aquellos y aquellas que han sufrido un proceso de abstracción y de cosificación en la historia, la parte de humanidad que les fuera robada. En ese sentido, esto está articulado plantea Mbembe, al concepto de reparación, además de ser económica, remite al proceso de re-ensamble de las partes que han sido amputadas, la reparación de vínculo que han sido destrozados, el relanzamiento del juego de reciprocidad sin el cual no sería posible tener un crecimiento en humanidad. Por ello, Mbembe hace explícita, la necesidad de restitución y reparación están, entonces, en el centro de la posibilidad misma de la construcción de una conciencia común del mundo, es decir, de la realización de una justicia universal. Esto se requiere arguye Mbembe, porque la historia ha dejado lesiones, heridas. El proceso histórico ha sido, para una amplia parte de nuestra humanidad, un proceso de habituación a la muerte del otro. Por último, cabe mencionar que para (Mbembe 2013), para aquellos cuya parte de la humanidad ha sido robado en algún momento de la historia, la recuperación de esta parte de la humanidad para con frecuencia por la proclamación de la diferencia.



1.1 Estado del arte sobre la investigación

Si bien sobre los pueblos y comunidades afrocolombianas, en los últimos años se han escrito una serie de artículos, libros, trabajos de grado entre otros que tratan principalmente la situación cultural, antropológica, sociológica de las mismas; es muy poco lo que existe en cuanto a lo relacionado con los análisis desde el punto de vista jurídico, constitucional, o sea, es muy limitada la información existente en el campo de la ciencias jurídicas y políticas, limitado lo existente respecto del garantismo jurídico y su eficacia en remover los obstáculos institucionales que imposibilitan el avance de los pueblos afrocolombianos; es allí donde esta investigación pretende aportar elementos sustanciales para el análisis de las distintas situaciones que viven los pueblos afrocolombianos en este campo de análisis y que sirva para la construcción de nuevos campos de acción en los contextos institucionales y la creación de políticas de gobierno y academia, orientadas hacia un cambio positivo en relación con los nuevos desafíos del país en un contexto de postconflicto.

En esa dirección persiste una situación de exclusión estructural de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales en Colombia, que requieren ser atendidos en su justa dimensión, lo cual contribuya a superar el estado actual, lo que implica también desde lo académico el diseño de programas de estudio que posibiliten la inserción de esta perspectiva en las ciencias jurídicas y políticas, lo cual constituya un aliciente para la investigación en este campo, el diseño de estrategias consensuadas para la superación de las mencionadas situaciones.

En ese sentido, se han diseñado coyunturalmente programas de gobierno para visibilizar la situación; algunos análisis situados en temas específicos, como el de la educación. No se conocen estudios que desde el análisis constitucional, trabaje los aspectos relacionados con el garantismo jurídico, o las garantías jurídicas y sus desarrollos constitucionales respecto del marco referencial de derechos de estos pueblos.



En ese orden de ideas me referiré a algunos textos producidos sobre la temática y sus aportes a un estado del arte de los derechos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas en Colombia en algunas materias incluidos el campo de las ciencias jurídicas y políticas.

Los estudios realizados por el profesor Daniel Garcés Aragón, en la investigación “La educación afrocolombiana, escenarios históricos y etnoeducativos 1975-2000” es uno de los textos más importantes en su campo, el de las ciencias educativas, el cual hace un análisis histórico de los espacios educativos de las comunidades en mención y aporta una contextualización de la temática trabajada, así como, incorpora los estudios afrocolombianos a las ciencias de la educación. De esta manera en lo correspondiente al análisis normativo sitúa su análisis al campo en cuestión, el educativo.

En la misma línea El Observatorio de Discriminación Racial ODR, de la Universidad de Los Andes y el Proceso de Comunidades Negras, ha producido lo que se puede llamar una serie de ensayos o documentos en la línea de informes sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana, que contribuyen a la visibilización y contextualización de la temática, aunque falta un análisis integral y profundizador de la cuestión, en una línea histórica y normativa, estos insumos son un importante aporte para la investigación y la construcción de políticas públicas eficientes sobre el tema. Aborda entonces el informe del ODR elementos de discriminación racial, aspectos relacionados con las cifras, aspectos sobre las tierras y la situación de desplazamiento, el contexto de la salud en los territorios, la situación de la vivienda, la educación, acceso a la justicia entre otros aspectos de relevancia informativa los cuales hemos venido trabajando y que necesariamente debo profundizar en esta investigación a la luz de la constitución y los desarrollos normativos.



Sobre los aspectos territoriales y culturales elemento de fundamental relevancia en esta investigación, pues tiene que ver, entre otros aspectos con una línea que ha permitido el desarrollo normativo en relación con la protección de la integridad cultural de los pueblos afrocolombianos de Colombia como grupo étnico, en efecto, para el caso del Pacífico colombiano se han realizado una serie de investigaciones de tipo antropológico, entre las que se encuentran los trabajos iniciales e inspiradores de los investigadores Sofonías Yacu en su libro "**Litoral Recóndito**" como una denuncia de la situación en el Pacífico de primera mitad del Siglo XIX, otros trabajos de Aquiles Escalante, y ya a finales del Siglo XIX los trabajos de Nina S. de Friedeman y Jaime Arocha, otros como Ulrich Oslender y Robert West con investigaciones más recientes han aportado desde lo antropológico elementos de análisis en lo cultural y territorial; sin embargo dichas investigaciones antropológicas, no han incorporado el análisis contextual constitucional y legal en efecto son un aporte en lo cultural.

Ahora en materia ambiental, también es de resaltar los estudios de la catedrática abogada Eugenia Ponce de León, cuando al abordar el estudio de las áreas protegidas en Colombia, específicamente las de conservación estricta, menciona los derechos territoriales y de participación al uso y administración de los recursos naturales de las comunidades afrocolombianas en el ámbito de su territorio colectivo y de sus espacios de uso del territorio.

Sobre los aspectos Constitucionales y Legales de los derechos de los pueblos afrocolombianos en Colombia, son casi inexistentes los estudios que se han realizado, como se puede inferenciar de las líneas anteriores, los estudios afrocolombianos han estado basados en lo concerniente al análisis cultural desde lo antropológico, lo sociológico y aspectos someros de la problemática o situación contextual; en ese sentido la Honorable Corte Constitucional colombiana ha producido una serie de sentencias principalmente de tutela, que conducen al Estado a la protección y generar las garantías jurídicas e institucionales para la pervivencia de estos pueblos, sin embargo, las disposiciones institucionales, los presupuestos siguen siendo muy



limitados o acciones con intencionalidad para que no se cumplan dichos mandatos de manera que sirvan para reorientar y mejorar las condiciones de estos pueblos.

En ese sentido la Corte Constitucional produjo la Sentencia T-025 de 2004 y una serie de Autos de seguimiento a la misma, en la que declara la permanencia de un estado de cosas inconstitucionales y ordena a una serie de entidades garantizar los derechos de la población desplazada; en esa dirección en seguimiento a dicha Sentencia, la Honorable Corte Constitucional, produjo el Auto 005 **“Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado”**,

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas afectadas por el desplazamiento forzado interno, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, y después de haber convocado una sesión de información técnica el día 18 de octubre de 2007, con la participación de los voceros de las organizaciones y los líderes de las comunidades afro descendientes desplazadas.³¹

Si bien la Sentencia aborda la problemática de la población desplazada en general, incluyendo a la población afrocolombiana, el Auto 005 de 2009, de seguimiento, se refiere a los derechos de la población afrocolombiana desplazada y establece los lugares de intervención urgente, los argumentos de la Corte son contundentes en el sentido de señalar la falta de garantías generales que en el caso de las Comunidades Afrocolombianas son prácticamente inexistentes para el ejercicio e implementación de

³¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Auto 005 de 2009, de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, por la cual se ordena la superación de un estado de cosas inconstitucional*. Bogotá: El Autor, 2009.



sus derechos consagrados en la Constitución y en la Ley, además indica claramente que las acciones que haya podido adoptar el Estado a través de sus diferentes entidades resultan insuficientes para la protección de los derechos de tales comunidades, en consecuencia, decreta en forma imperiosa la creación de un programa específico de garantías con participación de casi todas las entidades gubernamentales.

Sin embargo las acciones institucionales durante años y bajo la “coordinación del Ministerio del Interior” han sido enfocadas en débiles acciones que para nada han transformado lo diagnosticado por la Corte Constitucional Colombiana, menos el cumplimiento efectivo de las órdenes de éstas. Este hecho demuestra una denodada tradición institucional de burlar las órdenes judiciales y la ley cuando de acciones en favor de los pueblos afrocolombianos se trata.

En otro sentido Camilo Borrero García al abordar la temática en el Libro “Derechos Multiculturales (étnicos) en Colombia. Una dogmática ambivalente”³², libro de la serie Estudios Jurídicos de La Universidad Nacional de Colombia, un título que convoca a revisar aspectos esenciales en el campo de las ciencias jurídicas, al introducirse en su lectura, se encuentra una serie de reseñas de otros estudios basados en perspectivas, sociológicas, antropológicas y otros ensayos que si bien son una buena referencia para esos campos, deja de centrarse en los aspectos de lo titulado con lo cual se pierde la perspectiva del enfoque jurídico de lo que podría ser un aporte más centrado en el campo de los estudios jurídicos en este campo.

En el mismo sentido se realiza lectura del libro “Etnicidad y Nación: el desafío de la diversidad en Colombia” escrito como tesis doctoral por el profesor Luis Carlos

³² BORRERO GARCÍA, Camilo. *Derechos Multiculturales (étnicos) en Colombia: una dogmática ambivalente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014. Serie Estudios Jurídicos de la Universidad Nacional de Colombia.



Castillo³³; en el mismo, el capítulo V denominado “Indígenas y Negros bajo el modelo de nación diversa”, incorpora un artículo sobre los desarrollos legislativos posteriores a la Asamblea Nacional Constituyente que involucra los derechos de los indígenas y de las comunidades negras; el capítulo cuando se refiere a “los desarrollos constitucionales que involucran los derechos de las comunidades negras” hace un análisis de lo que fue la Comisión Especial de Comunidades Negras CECN, sus momentos previos y de instalación, el Decreto 1331 de agosto de 1992 que la crea, hace algunas referencias a la territorialidad en el Pacífico e inicio de la titulación colectiva por parte del antiguo Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, y algunas cuestiones relativas al desplazamiento, este estudio aunque enuncia un análisis sobre los desarrollos jurídicos o de los derechos de los pueblos afrocolombianos posterior a la Constitución de 1991, se limita a referenciar los primeros momentos de puesta en marcha para la reglamentación del Artículo Transitorio 55 de la Constitución dejando de lado el basto marco normativo que se ha producido a lo largo de estas más de dos décadas de luchas por los derechos de los pueblos afrocolombianos.

De esta manera se evidencia que en el campo de las ciencias jurídicas y políticas son pocas las investigaciones que se han desarrollado, aun cuando algunas investigaciones han pretendido abordar aspectos relacionados con el marco jurídico, no constituye un aporte estructural en dicho campo, toda vez que la mayoría de ellos se queda en la enunciación de los influjos de la Constitución Política de Colombia de 1991, y los desarrollos del Artículo Transitorio 55 de la misma Constitución que dio origen a la Ley 70 de 1993.

Sin embargo sobre los desarrollos normativos que se han dado durante los últimos 25 años, es muy poco lo que se ha trabajado en una visión holística y de línea de tiempo

³³ CASTILLO, Luis Carlos. *Etnicidad y Nación: el desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Universidad del Valle, 2009. Colección Libros de Investigación.



que nos conduzca a argumentaciones concluyentes sobre el garantismo jurídico en la aplicación de la constitución y la normatividad vigente en favor de los afrocolombianos.

De esta manera, si bien existe una serie de escritos e investigaciones sobre la cuestión de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, no hay un estudio integrador que analice la línea normativa en función de realizar unas recomendaciones al Estado en materia de adecuación institucional y fortalecimiento de los procesos de las comunidades afrocolombianas, en la dirección de alcanzar las garantías jurídicas y materiales para el goce efectivo de sus derechos como pueblo. Así las cosas no se encuentran documentos que de manera integral y en forma orientadora abarque las diferentes líneas de acción a las que tienen derecho y acceso dichos pueblos.

Es en este campo, en el terreno de la aplicabilidad constitucional y normativa en el que este trabajo de investigación se centra, abordando desde el proceso de movilidad social que construye derechos de otra manera, o sea, los derechos como productos culturales, los derechos como productos de procesos de lucha, en el caso de los afrocolombianos, se demuestra la inmanencia del proceso de construcción de los derechos, la inexistencia o inaplicabilidad de la concepción tradicional de los derechos humanos que parte del hecho de naturaleza, de que se tienen derechos por el hecho de nacer humano, pues bien, acá al menos 50 años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los afrocolombianos vivían en la absoluta negación de derechos.

Este trabajo pretende un aporte en la evidencia también de que los procesos de lucha construyen derechos, sin embargo, solo el estado de inmanencia, de una tensión permanente entre los derechos ganados al fragor de la lucha, con la exigibilidad permanente en coherencia hace que su desarrollo sea viable, sea efectivo.

De igual manera a partir de las indagaciones realizadas, la construcción de la evidencia en tanto no existe una revisión de la línea de tiempo y su aplicación del



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

74

marco constitucional y legal en materia de la aplicabilidad de los derechos de los pueblos afrocolombianos, la evidente necesidad de insertar en el campo científico de las ciencias jurídicas y políticas, los derechos de los pueblos afrocolombianos en tanto campo de investigación académica.



CAPÍTULO II

2. CONFIGURACIONES DEL MOVIMIENTO SOCIAL AFROCOLOMBIANO A PARTIR DE LA DÉCADA DE 1990

Es innegable que de los ancestros de los pueblos afrocolombianos de hoy, deviene una organización para la libertad, la ciudadanía y la dignidad humana, esto es, primero el surgimiento del cimarronaje y la constitución de palenques, generados a principios del Siglo XVI, en una oposición radical por parte de los africanos secuestrados en África y sometidos a esclavitud en América.

Como la esclavización no es un proceso aceptado de manera natural, la respuesta por parte de los sometidos no tardó. No es el propósito de este capítulo hacer un análisis histórico de los procesos arriba mencionados, sin embargo, es importante su señalamiento de tal manera que nos contextualicen en que si bien abordaremos el proceso organizado de movilización social de los pueblos afrodescendientes en Colombia, para el objeto de estudio sólo es relevante los últimos 25 años.

En efecto, más tarde que las luchas por la libertad en el período colonial, ya en el período republicano los descendientes de los africanos sometidos a esclavización, no solo se organizaron a comienzos del Siglo XIX, sino que su organización pretendía reivindicaciones de largo aliento para el mejoramiento de su vida y para un relacionamiento en libertad con los otros hombres, en ese sentido:

“...las clases populares, especialmente los afrocolombianos, crearon una alianza con el Partido Liberal en la región Cauca de Colombia, durante el Siglo XIX. Los afrocaucanos negociaron con los dirigentes de la élite del Partido Liberal, intercambiando sus votaciones y su servicio como soldados en las guerras civiles de la época por una variedad de beneficios sociales,



económicos y políticos, incluyendo la abolición de la esclavitud, acceso a los ejidos, la reducción de los monopolios de aguardiente y la obtención de la ciudadanía...³⁴

Desde la década de los 70 del Siglo XX, las comunidades afrocolombianas iniciaron un proceso profundo de reflexión sobre su realidad en el país, lo que generó que entre la década de los años 80 y 90 las comunidades “negras” se levantaran del letargo en el que habían estado sometidas por años, su movilidad emancipadora, libertaria, política y cultural, permitió que se organizaran actividades de reflexión y constitución de la organización de comunidades negras para enfrentar los desafíos del momento³⁵. Relacionados éstos con la inserción y reconocimiento constitucional de las comunidades negras de Colombia como sujetos de derecho; estos esfuerzos articulados de la comunidad negra, su emergencia organizacional desde el Pacífico colombiano, la articulación de una lucha que propendía por el reconocimiento de sus derechos como pueblo, su presencia histórica y sus aportes al desarrollo del país, generó la inserción en la Constitución Política de Colombia de 1991 del Artículo Transitorio 55 que por fuerza de esa misma movilidad y gestión se garantizó su reglamentación la cual se constituyó dos años más tarde en la Ley 70 de 1993 o Ley de Comunidades “Negras”. Sobre el enfoque de los procesos organizativos afrocolombianos, manifiesta Flórez, Julián³⁶:

“...En Colombia, desde la década del setenta han existido movilizaciones sociales de organizaciones negras. Su trabajo se centró, generalmente, en la

³⁴ SANDERS, James. *Ciudadanos de un pueblo libre: liberalismo popular y raza en el suroccidente de Colombia en el Siglo XIX*. Bogotá: Historia Crítica, 2009.

³⁵ GARCÉS ARAGÓN, Daniel. *La educación afrocolombiana escenarios históricos y etnoeducativos*. Cali: Val Formas, 2008. p. 139 – 150

³⁶ FLOREZ, Julián. *Una aproximación a la dimensión del disenso de los movimientos sociales: la implosión de la identidad étnica en la red “Proceso de Comunidades Negras” de Colombia*. Caracas: Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales; CIPOST; FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. Colección Monografías, no. 12.



reivindicación de la igualdad de la población negra colombiana, tomando como ejes la denuncia del racismo y la demanda de su integración al resto de la nación. A principios de los años noventa, sin embargo, hubo importantes cambios que posibilitaron reivindicaciones desde una perspectiva distinta. La diferencia cultural de lo negro se convirtió en un eje alrededor del cual se articularon diversas organizaciones. Lo que estaba en juego, ya no era la integración a la nación, sino la defensa de la Identidad Negra”... ”.

En efecto la finalización del Siglo XX, trae para Colombia y especialmente para los afrocolombianos, un nuevo modo de relacionamiento, pues el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación es parte de la incorporación constitucional del sujeto de derecho, Comunidades “Negras”, Afrocolombianas y da paso a mejores desarrollos conceptuales sobre el multiculturalismo en Colombia. Así las cosas,

“Un factor que contribuyó con este giro en el tipo de reivindicación del movimiento “negro” colombiano fue el cambio constitucional iniciado en 1990 y cuyo propósito, entre otros, era declarar a Colombia una nación pluriétnica y multicultural que reconociera los derechos de las minorías étnicas. La población negra colombiana, expoliada a lo largo de la historia del país, se enfrentaba al difícil reto de convencer a una sociedad tremendamente racista de que, en su conjunto, era un pueblo étnico y que, por tanto, merecía el reconocimiento de los derechos garantizados por la nueva constitución”³⁷.

Las incorporaciones constitucionales que reconocieron la diversidad étnica y cultural de la nación y la incorporación del Artículo Transitorio 55 de la misma Constitución, como, la Ley 70 de 1993 y su construcción, constituyó un marco de referencia de avance y reparación para el pueblo afrocolombiano de Colombia, el movimiento de afrodescendientes a nivel continental, así como, para otros movimientos sociales a nivel mundial. Esta ley entendida como proceso de reparación estructural de corte

³⁷ Ibídem.



histórico, sirvió para que las demandas de las comunidades avanzaran en aspectos como la propiedad y tenencia colectiva de la tierra que ancestralmente han poseído, en regiones como el Pacífico y otras de similares características como es la región caribe, los valles interandinos de los ríos Cauca y Magdalena.

El proceso organizativo de las comunidades afrocolombianas tiene una fuerte explosión en la esfera pública en la década de los ochenta. Esta irrupción es realizada inicialmente por un campesinado afrocolombiano que exige demanda de reconocimiento jurídico de tenencia y posesión de sus tierras ocupadas ancestralmente y reivindican la defensa de recursos naturales. En este contexto organizaciones como la Asociación Campesina Integral del Atrato ACIA emerge en el marco de este proceso de movilización y organización.

“La ACIA nació de un proceso que duró muchos años y que significó muchos esfuerzos. La organización campesina se fue consolidando poco a poco: la búsqueda de alternativas para lograr mejores condiciones de vida, la lucha por los derechos sobre el territorio y la defensa de los recursos, junto con un trabajo de formación para enfrentar estas tareas, fueron reuniendo cada vez a más campesinos a más comunidades alrededor de la construcción de una asociación”³⁸.

En efecto las acciones organizadas en defensa del territorio no se dejaron esperar, las intervenciones de las empresas Maderas del Darién, Cartón de Colombia y Pizano S.A. venían devastando los recursos del Bajo Atrato e incrementaban acciones en el Medio Atrato, las acciones de la organización fueron efectivas en perspectiva de

³⁸ CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DE LA ACIA (COCOMACIA). *Medio Atrato: territorio de vida*. Quibdó: COCOMACIA, 2002.



proteger los recursos naturales de la zona. Según Restrepo³⁹, ante la inminente entrega por parte de las entidades estatales de una gran concesión maderera a una de las empresas que había destruido las existencias de bosques de cative en el Bajo Atrato, los campesinos del curso medio del río Atrato con el apoyo de equipos de misioneros que venían trabajando desde hacía algunos años en la región, consolidan un movimiento organizativo por defensa de los recursos naturales y por el reconocimiento de la propiedad de los campesinos sobre sus parcelas y los bosques que iban a ser entregados en concesión. El proceso en defensa del territorio y de la identidad de los pueblos negros del río Atrato, es la concreción de una reivindicación de los pueblos afrocolombianos desde los primeros tiempos de la vida republicana de Colombia.

Para Myriam Jimeno⁴⁰, directora del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH en la década de los años 80 y 90 quien participó de los debates pre-constituyentes como coordinadora de una de las comisiones sobre grupos étnicos,

³⁹ RESTREPO, Eduardo. Etnización de la Negridad: la invención de las Comunidades Negras como Grupo Étnico en Colombia. Popayán: Universidad del Cauca, 2013. pág. 93.

⁴⁰ JIMENO, Myriam. *Acontecimientos de la Asamblea Constituyente de 1991 y la Subcomisión de Igualdad y carácter étnico*. Entrevista: 18 de junio de 2015.

Myriam Jimeno es doctora en antropología de la Fundação Universidade de Brasília. Se ha desempeñado como directora del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). En 1995, junto con su grupo, recibió el Premio Nacional de Ciencias Humanas y Sociales de la Fundación Alejandro Ángel Escobar por el trabajo *Las sombras arbitrarias. Violencia y autoridad en Colombia*. En el año 2006 obtuvo la Mención de Honor en el Premio Iberoamericano del Libro de la Latin American Studies Association, LASA, por su libro *Crimen pasional: contribución a una antropología de las emociones*. En el año 2010 recibió la Fellowship to Assist Research de la John Simón Guggenheim Memorial Foundation para su investigación sobre mecanismos de recomposición social en comunidades étnicas víctimas de eventos violentos. Sus intereses investigativos se enmarcan dentro de las discusiones acerca del conflicto social y la violencia, las relaciones interétnicas y conformación del Estado.



referencia de la siguiente manera la participación de los afrocolombianos en el proceso pre y postconstituyente:

“la participación unida en esos desarrollos constitucionales tuvo dos momentos distintos; el primer momento es cuando yo acababa de salir de la dirección del ICAN en 1990, luego me designan en la presidencia de César Gaviria quien coordinaba, como coordinadora de una comisión que era preparatoria de la Asamblea, hay que recordar que en ese momento se constituyeron un número importante de subcomisiones, todas con temas distintos, de manera que una de ellas, me llamaron a mí a coordinarla, obviamente estaba relacionado en que yo acababa de salir de la dirección del Instituto Colombiano de Antropología, en 1989. El objetivo de la coordinación era recoger propuestas para llevarlas a la Asamblea Constituyente, es la etapa previa, donde se instalaron grupos temáticos, tanto nacionales como regionales; yo coordiné el de asuntos étnicos en Bogotá, en el cual participaron específicamente las comunidades indígenas, es decir, no hubo en ese momento participación de organizaciones negras; y las organizaciones indígenas que participaron principalmente fueron las dos grandes organizaciones del Cauca, la una de autoridades indígenas, la cual la coordinaba Lorenzo Muelas y el CRIC; y también estuvieron invitados activistas no indígenas de las organizaciones indígenas, muy variados, personas desde el profesor Luis Guillermo Vascos hasta Pedro Cortés, Pablo Tatay y los propios coordinadores indígenas vinieron a Bogotá costeados por la Subcomisión para discutir qué temas les interesaba a ellos llevar a la Asamblea Constituyente”.

Puede denotarse que en esta primera etapa no hay una apertura a la participación de los pueblos afrocolombianos y sus procesos organizativos en el proceso preparatorio de la Asamblea Nacional Constituyente Colombiana; sin embargo, las luchas que vinieron, posibilitaron su incorporación a decir de Jimeno, así:



“Después yo vuelvo al ICAN, en la mitad 1992 y me encuentro con que el ICAN había sido designado por el Ministerio del Interior, que anteriormente se llamaba Ministerio de Gobierno, como la Secretaría Étnica para desarrollar un artículo transitorio de la Constitución, en la Constitución del 91 el tema específicamente de las comunidades negras no había quedado desarrollado, lo que había quedado era un enunciado general en el artículo séptimo, donde se reconoce la diversidad cultural y étnica del país, se le valora y se le da visibilidad, pero no hay desarrollo específico distintos del indígena. Para las comunidades negras los activistas sobre todo del Chocó de la ASIA y OBAPO, lograron, a través de Orlando Fals Borda, que quedara un artículo transitorio que significaba que el Estado tenía la facultad para después de la Constituyente reglamentar, en este caso el Artículo Transitorio 55, este artículo transitorio consistía en que se debía trabajar el tema de derechos territoriales de las comunidades negras de: los habitantes negros de las riveras afluentes del río Atrato (quedó muy delimitado) la Secretaria Técnica era la encargada de armar una comisión para desarrollar ese artículo como un proyecto de ley, la idea era que la comisión trabajara por un año. El ICAN es la Secretaria Técnica y se constituye en 1992 por integrantes de las comunidades negras de todo el Pacífico y crean una mirada más amplia, es decir, ya no era solo el Chocó, era todo el Pacífico. Eran cuatro representantes por departamentos, los cuales eran designados por las comunidades, asistieron los políticos de las regiones (2 por cada departamento) y también asistieron instituciones del Estado que ayudaron a reglamentar, en particular el INCODER que en ese momento se llamaba INCORA, estaba el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Planeación Nacional y el Ministerio de Ambiente; el ICAN funcionaba como Secretaria Técnica y coordinador, éramos quienes debíamos llevar las memorias, el proceso de convocatoria; y además había un pequeño grupo de académicos que eran conocedores del tema de las comunidades negras, entre esos Jaime Arocha; trabajamos durante un año, muchas veces todos los días de la semana, pero trabajamos en pos de vencer la desconfianza que tenían muchos representantes de



*las comunidades negras, se trabajó en conjunto y se logró presentar una propuesta de ley, he ahí la Ley 70 de comunidades negras*⁴¹.

En una mayor precisión de los debates que emergieron en el contexto de la Constituyente en función de derechos para los pueblos afrocolombianos y ante el cuestionamiento de la inserción marginal de los derechos de los afrocolombianos en el pacto social, político y económico, en fin de poder que es la Constitución Política, se refiere Jaime Arocha⁴², uno de los investigadores sobre la cultura afrocolombiana con mayor trayectoria en el país y quien aportó también el soporte etnográfico y antropológico para que los derechos de estos fueran incorporados en la Constitución Política de 1991, a decir de Arocha sobre dicha experiencia:

“Primero, fue casi un milagro que quedara incluido y mi respuesta tendría que ver con una tesis que yo he sostenido y es que la asimetría étnica es muy poderosa, en ese período hubo discusiones muy duras con Lorenzo Muelas, con el grupo de académicos que apoyaba a Lorenzo Muelas con Fals Borda, en el sentido que argumentaban que los derechos territoriales de la gente negra eran inválidos o carecían de la validés que si tenían los territorios indígenas, y viene la discusión tan molesta de los mapas, -si la gente negra está buscando sus derechos, donde están los mapas- los mapas o eran precarios o no existían por la pequeña razón de que la gente negra academia era invisible. Yo insistiría en que en todos estos períodos es

⁴¹ Ibídem.

⁴² AROCHA, Jaime. Entrevista: 7 de Julio de 2015

Jaime Arocha es doctor en antropología de Columbia University de la ciudad de Nueva York. Fue ganador de la Rockefeller Visiting Fellow, University of Florida en 1996. Hace parte del proyecto UNESCO La Ruta del Esclavo. Sus estudios se enfocan en la transformación y relaciones de los pueblos afroamericanos; políticas de inclusión étnica nacional; violencia rural, resolución de conflictos homoétnicos y heteroétnicos e historia y práctica de la antropología. Fue curador invitado de la exposición temporal Velorios y santos vivos, comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, en el Museo Nacional, de la cual nació una exposición itinerante que ha viajado por todo el país y a su vez fundamenta el proyecto Observatorio de la Memoria de la gente negra, afrocolombiana, raizal y palenquera como medio para que el Museo Nacional elabore un nuevo guion que incluya a los afrodescendientes dentro de sus exposiciones permanentes.



fundamental entender que la gente negra aún no es sujeto digno para la academia. Es muy valioso este trabajo, si yo reviso el libro de Nina de 1971 ahí está contenido el problema de la territorialidad que ella no la llamaba colectiva, la llamaba comunal, y pese a que el estudio es muy primitivo la Mina Compañía está localizada cerca a lo que en esa zona se llama el Monte Bravo, este representa el territorio colectivo. Como es que los que hicieron parte de ese período constitucional o en la reforma constitucional no hicieron esa lectura o escogieron ignorarla, y por ese camino ir desechando la igualdad; los unos son grupos negros y los otros son pueblos indígenas, parte de la lucha es, si vamos a utilizar la terminología pueblos, los otros son pueblos afrocolombianos porque estábamos reivindicando el sentido histórico de la lucha, con las limitaciones que habían, entonces, en ese periodo podemos encontrar una divergencia muy grande de opiniones: Otilia Dueñas va a decir: si no es por mí no hay artículo transitorio, Fals Borda decía: si no es por mí no hay artículo transitorio, todo el mundo, al igual que con la Ley 70 tiene una cantidad de dueños. Hay un anecdotario que cuenta que hasta las 11:00 pm se quedan discutiendo, levantan la mano y finalmente logran pasarlo, pero lo que yo le puedo decir es que hubo un período muy largo de negación del derecho; hay un período de la Asamblea Preconstituyente donde se reunieron en el centro Jiménez de Quesada, yo ahí tuve una discusión bastante fuerte con Pedro, por eso le pedía yo que mirara las etnias en la encrucijada nacional, hacia una nación para los excluidos. En ese momento recogí la discusión que había en ese momento sobre reformas constitucionales, llamar la atención sobre la orfandad de la gente negra, y que hacen los indiólogos, protestan. Decían:- cómo así que esa gente tiene derechos comparables a los nuestros- la discusión que se habla en El Espectador es muy importante por este factor”.

Los anteriores acontecimientos permitieron que en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, surgiera desde el Territorio-Región del Pacífico colombiano y en perspectiva de articulación nacional, la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras-CNCN. Es importante resaltar que a partir de allí, los procesos organizativos



de las comunidades afrocolombianas, están mediados por la politización de la cultura, entendida en Cesáire⁴³, como:

“La cultura es el esfuerzo que toda colectividad humana realiza para dotarse de la riqueza de una personalidad... toda cultura sería específica. Específica, como una obra de una voluntad particular, única, al escoger entre distintas opciones... Toda cultura necesita un marco, una estructura, para desarrollarse. Ahora bien, es indudable que los elementos que estructuran la vida cultural del pueblo colonizado desaparecen o se envilecen debido al régimen colonial... La cultura es ante todo la unidad del estilo artístico en todas las manifestaciones vitales de un pueblo. Saber muchas cosas o haber aprendido muchas no es ni una condición necesaria de una cultura ni un sello de esta cultura, y eventualmente esto se armoniza, en el mejor de los casos, con lo opuesto a la cultura, la barbarie, que significa la falta de estilo o el orden caótico de todos los estilos. No se podría hacer una descripción más precisa de la situación cultural en la cual se encuentra sumergido todo país colonizado. En todo país colonizado constatamos que la síntesis armoniosa que constituía la cultura nativa ha sido disuelta y que se le ha superpuesto un desorden de rasgos culturales de origen diferente que se superponen sin armonía. No se trata necesariamente de la barbarie por falta de cultura. Se trata de la barbarie por la anarquía cultural... En todas partes donde la colonización irrumpe, la cultura nativa comienza a marchitarse... Creo que nuestras culturas particulares encierran en ellas suficiente fuerza, suficiente vitalidad, suficiente potencia de regeneración para adaptarse a las condiciones del mundo moderno, cuando se modifiquen las condiciones objetivas que les son impuestas; entonces, podrán aportar a todos los problemas, cualesquiera que sean, políticos, sociales, económicos o culturales, soluciones válidas y originales, válidas por ser originales”

Desde esta perspectiva la cultura incorpora una visión política de carácter étnico, esto le da fuerza a la autodefinición de Pacífico como Territorio-Región. Es a partir de esta red compleja de articulación entre cultura y política que las comunidades negras se

⁴³ CESÁIRE, Aimé. *Discurso sobre el colonialismo*. Madrid: Akal, 2006. pp. 47-60



autodeterminan como sujetos de derechos. Las acciones sociopolíticas de la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras- CNCN producen las condiciones necesarias para la incorporación de derechos de los pueblos negros en la Constitución Política de 1991; además visibilizan a las comunidades afrocolombianas como sujetos de derechos.

Las anteriores organizaciones articuladas a la Organización de Comunidades Negras OCN, es un referente en el Territorio-Región en la construcción de una visión integral del territorio, sus definiciones y la posterior conformación o su conversión a lo que hoy denominamos Consejos Comunitarios como estrategia de autonomía, autodeterminación y protección del territorio ancestral de las Comunidades Negras.

El Proceso de Comunidades Negras es producto de los debates y las disidencias de visiones, distantes de una visión integral de derechos de las comunidades negras como grupo étnico que parte desde su ascendencia ancestral y cultural para ser opción de instrumento reivindicador de derechos. La ruptura de la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras en el marco de los debates preasamblearios y asamblearios entre 1992 y 1993 en Puerto Tejada, Cauca, genera una subdivisión del movimiento social en dos facciones, las organizaciones del Chocó y las que se articularon subregionalmente en el denominado Pacífico Sur, Valle, Cauca, Nariño y las principales organizaciones y dirigentes de la Costa Caribe, especialmente Cartagena y Palenque San Basilio. En adelante el que se denominaría Proceso de Comunidades Negras PCN, optó por un conjunto de decisiones, incidencias y acciones a partir de la declaración y programa de acción de la Asamblea de Puerto Tejada 1993⁴⁴:

⁴⁴ ASAMBLEA NACIONAL DE COMUNIDADES NEGRAS (3: Puerto Tejada; 1993). *Acta de la Asamblea*. Puerto Tejada (Cauca): El Autor, 1993.



“somos un sector del Movimiento social de comunidades negras que agrupa organizaciones y personas con diferentes experiencias y visiones pero unificadas en torno a unos principios, criterios y propósitos que nos diferencian frente a otros sectores del movimiento social de comunidades negras. Pero así mismo somos una propuesta a la comunidad negra nacional con la aspiración de constituir un solo movimiento de las comunidades negras, que recoja sus derechos y aspiraciones”

En efecto el PCN le propone una visión integral al conjunto del proceso organizativo negro en su momento, ahora integra la perspectiva negra, afrocolombiana, palenquera y raizal; “consolidar un movimiento social de comunidades “negras” de carácter nacional que asuma la reconstrucción y la afirmación de la identidad cultural como base en la construcción de una expresión organizativa autónoma que luche por la conquista de nuestros derechos culturales, sociales, políticos, económicos, territoriales, defensa de los recursos naturales y el medio ambiente.”

La identidad cultural en los términos de Hall; las define:

“Permiten particularizar e identificar los diversos grupos, en las relaciones cotidianas a partir del sentido de la diferencia, pero más que la diferencia – estas, las identidades – se dan desde un lugar de enunciación, posicionamiento y reconocimiento que se establece en la memoria y por ende en el espacio cultural, dando nombre a las diferentes formas de posicionamiento a través de las enunciaciones de la memoria, es decir, del pasado en esa relación dinámica que establece frente a los retos que impone el presente y proyecciones individuales o comunitarias para construir un mejor futuro.⁴⁵”

⁴⁵ HALL, Stuart. *Sin garantías: trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Popayán: Universidad Javeriana; Instituto de Estudios Peruano; Universidad Andina Simón Bolívar; Envión, 2010.



Definió una serie de principios que le dan soporte político y ético a su accionar como organización y a los individuos que hacen parte del mismo; el concepto de derechos ancestrales y colectivos, ligados al reconocimiento como pueblo, está relacionado con el conjunto de factores determinantes de la calidad de vida y bienestar colectivo del pueblo negro, afrocolombiano y con la conservación ecológica y ambiental de los lugares de asentamiento ancestral, en ese sentido, la noción de organización determina los siguientes principios como orientadores en la búsqueda de mejores escenarios de vida para el Pueblo Negro de Colombia:

- **Reafirmación del Ser, Identidad Cultural,**

“Entendemos el Ser, como NEGROS, desde el punto de vista de nuestra lógica cultural, de nuestra manera particular de ver el mundo, de nuestra visión de la vida en todas sus expresiones sociales, económicas y políticas. Una lógica que está en contradicción y lucha con la lógica de dominación, la que pretende explotarnos, avasallarnos y anularnos. Nuestra visión cultural entra en confrontación con un modelo de sociedad al que no le conviene la diversidad de visiones porque necesita la uniformidad para seguir imponiéndose; por eso el hecho de ser negros, de tener una visión distinta de las cosas no puede ser solo para un momento especial, debe mantenerse para todos los momentos de nuestra vida. En segundo lugar: el reafirmarnos como negros implica una LUCHA HACIA ADENTRO, hacia nuestras propias conciencias, no fácilmente nos reafirmamos en nuestro SER”.⁴⁶

Este elemento consiste en la pregunta por la necesidad de reconstrucción y fortalecimiento de la identidad del pueblo afrocolombiano, su conexión pasado, presente y futuro. La pregunta por la identidad y el ser constituye también la pregunta por la construcción como pueblo en una perspectiva de individuo y comunidad quienes se conjugan para la construcción de la visión de pueblo afrocolombiano.

⁴⁶ ASAMBLEA NACIONAL DE COMUNIDADES NEGRAS (3 Puerto Tejada; 1993). Op. Cit.



- **Un espacio para Ser, Territorio**, cuyos factores determinantes son los espacios territoriales y socioculturales de relacionamiento y puesta en escena de las prácticas culturales del pueblo negro, los espacios de recreación, esparcimiento, espacios de producción, los bosques, el río, los humedales, las quebradas, el cementerio, la vivienda, la escuela, etc.

“...el desarrollo y la recreación de nuestra visión cultural, requiere como espacio vital el territorio. No podremos ser sino tenemos el espacio para vivir de acuerdo a lo que pensamos y queremos como forma de vida. De ahí que nuestra visión del territorio sea la visión del HABITAT, el espacio donde el hombre negro desarrolla su ser en armonía con la naturaleza”. ⁴⁷

- **El ejercicio del Ser, Participación y Autonomía**, cuyos factores determinantes son el sistema de organización propia y autónoma (gobierno propio) para vivir y defender la vida (los derechos) y gobernar el territorio, se trata entonces de la minga, la mano cambiada, la mamuncia, el compadrazgo, el consejo comunitario y la organización étnico territorial.

“Esta autonomía se entiende en relación a la sociedad dominante y frente a otros grupos étnicos y partidos políticos, partiendo de nuestra lógica cultural, de lo que somos como pueblo negro. Entendida así, internamente somos autónomos en lo político y aspiramos ser autónomos en lo económico y lo social”. ⁴⁸

- **Opción propia de futuro, bienestar colectivo**, se trata de construir/implementar un modelo de desarrollo propio donde prime la vida, la solidaridad, la naturaleza y no la acumulación de capital a costa de los derechos

⁴⁷ Ibídem.

⁴⁸ Ibídem.



y la naturaleza, entonces a partir del *SER*, *EL ESPACIO PARA SER* y *EL EJERCICIO DEL SER* del pueblo negro, afrocolombiano desarrolla su proyecto de vida en relación entre sí y con los otros grupos humanos.

“Se trata de construir una visión propia del desarrollo económico y social partiendo de nuestra visión cultural, de nuestras formas tradicionales de producción y de nuestras formas tradicionales de organización social. Consuetudinariamente esta sociedad nos ha impuesto su visión del desarrollo que corresponde a otros intereses y visiones. Tenemos derecho a aportarle a la sociedad ese mundo nuestro tal como lo queremos construir”.

- **Somos parte de la lucha del pueblo negro en el mundo, “hoy somos, porque antes fueron otros, entonces no somos uno, somos todos”.** **Solidaridad.** Se trata de poner en práctica el espíritu libertario de la diáspora africana, la cual parte por tener visión de territorio región, mantener las convergencias y acuerdos entre organizaciones étnico-territoriales, consejos comunitarios y alianzas con instituciones en función del proyecto colectivo del pueblo negro.

“Somos parte de la lucha que desarrolla el pueblo negro en el mundo por la conquista de sus derechos. Al mismo tiempo desde sus particularidades étnicas el movimiento social de comunidades negras aportará a la lucha conjunta con los sectores que propenden por la construcción de un proyecto de vida alternativo.”⁴⁹

Sin duda la aplicación de una visión propia del territorio y la conservación ambiental en un escenario regional y territorial, está atravesado por la construcción de una visión compartida con los otros grupos humanos y actores con los que se convive en los

⁴⁹ *Ibíd.*



espacios territoriales, de esta manera, cobra fuerza la necesidad de profundizar el diálogo intercultural para poner de presente las experiencias de cada grupo humano en las estrategias de conservación y mitigación de los daños ambientales.

El denominado Proceso de Comunidades Negras PCN, mantuvo en este eje, si bien una visión nacional del qué hacer, más también un poderío de su accionar en el Pacífico y los valles interandinos. Desde allí ha incidido en la conformación de nuevos procesos organizativos comunitarios, ha impulsado la reglamentación de la Ley 70 de 1993, ha promovido procesos de articulación regional en defensa de los derechos como pueblo de los afrocolombianos y ha promovido denuncias sobre las sistemáticas violaciones de derechos humanos cometidas por diversos actores del conflicto armado que vive el país; en ese sentido importantes dirigentes se han expresado así: El Territorio Región del Pacífico, es el último caso en que unas tierras de negros o “antesala del infierno”, son colocadas, por su ubicación estratégica, los recursos naturales y la biodiversidad, en el centro del interés nacional e internacional. Es a esto a lo que Naka Mandinga, uno de los más importantes dirigentes afrodescendientes del Pacífico y del país, llama tener “la desgracia de la buena suerte” ⁵⁰

A partir del reconocimiento jurídico de derechos desde la década de los noventa, los territorios que poseen las comunidades negras, al igual que sus líderes han sido asesinados y amenazados. En una clara estrategia por desmontar los derechos territoriales las comunidades negras, afrocolombianas, aprovechar para fines distintos a los del bienestar comunitario y social, la ubicación estratégica de sus territorios y devastar los recursos naturales y del ambiente presentes en los mismos; los últimos años en el territorio región del Pacífico y otras zonas pobladas por gente de comunidades afrocolombianas, se registran fuertes tensiones entre el proyecto de vida libertario emancipador de las comunidades afrocolombianas y las imposiciones

⁵⁰ ROSERO, Carlos. *Los afrodescendientes y el conflicto armado en Colombia. La insistencia en lo propio como alternativa*. En: Revista Africamérica Caracas, 2002.



gubernamentales, las imposiciones de empresas transnacionales y nacionales de extracción de recursos y de infraestructura, viales, portuarios y de monocultivos como el de la Palma de Aceite que impactó la Región al Norte y al Sur del Pacífico colombiano, así como, de los diferentes actores del conflicto armado interno que vive el país; centenares de afrocolombianos líderes comunitarios han sido asesinados, miles de afrocolombianos han sido desplazados de la región, miles de hectáreas del territorio, han sido ocupadas e impactadas por los proyectos economicistas foráneos de extracción minera, maderera, palma aceitera y coca, entre otros elementos que lesionan la vida de nuestras comunidades como las aspersiones aéreas con glifosato.

En este contexto de disputas y profundas violaciones a los derechos humanos es que los afrodescendientes terminaron perdiendo el control de sus territorios, recursos naturales y de sus vidas, ante las presiones ejercidas por los megaproyectos y los poderosos intereses económicos y políticos. Aunque la relación desplazamiento conflicto armado es a la que más referencia se hace, es claro y evidente en todo el país, que los afrodescendientes están siendo desplazados en las áreas de influencia de importantes proyectos energéticos, viales, mineros, agroindustriales, turísticos y portuarios.

2.1 Contexto organizativo del Pacífico y los valles interandinos como eje en la construcción de los derechos de los afrocolombianos.

El Proceso de Comunidades Negras PCN y Asociación Campesina Integral del Atrato hoy COCOMACIA son organizaciones pioneras y se articulan a través del consenso de la acción política como instrumento para la proyección de la vida, la cultura, la identidad y la defensa del territorio ancestral de los pueblos negros del Territorio Región del Pacífico. Es así como estos dos procesos organizativos étnico-territoriales, han impulsado a nivel regional iniciativas de articulación como *La Agenda Común para la Gobernabilidad en Territorios Ancestrales del Pacífico y los Valles interandinos*. Iniciativa regional que articula una agenda nacional que involucra temas de interés nacional como es lo relacionado con Cambio Climático y Calentamiento Global y sus



mecanismos de mitigación en especial la gestión para el desarrollo de los programas de Reducción de Emisiones por Degradación Evitada REDD+.

En regiones como el Chocó es un referente político organizativo relevante en el reconocimiento de derechos en la Constitución de 1991. Se observa por ejemplo que la Asociación Campesina Integral del Atrato -ACIA- y la Organización de Barrios Populares en Quibdó OBAPO, su conformación tiene orígenes entre otros en apoyos eclesiales ligados a la izquierda; la Asociación Campesina del San Juan -ACADESAN- es motivada por la Organización Indígena Regional Embera Wuanan-OREWA- que a su vez fue conformada por la intervención directa de movimientos eclesiales; la Asociación Campesina del Baudó -ACABA- influencia del Movimiento Nacional Cimarrón; la Organización Campesina del Bajo Baudó-OCABA- también con apoyos de partidos de izquierda especialmente el Partido Comunista de Colombia. De igual manera en la dinámica han surgido nuevos procesos organizativos zonales, y organizaciones locales de gran incidencia en el proceso y que se mantienen en el tiempo: Cocomacia, Ascoba, Asocasan, Acadesan, Corporación de Consejos Comunitarios Mineros del San Juan. Fosan, Acaba, Fundamojarras, Fisch, Cocomopoca, El Cedro, Delfines, Riscuales. Estas organizaciones se circunscriben a las cinco zonas que allí se determinan y como se subdivide el Departamento del Chocó según sus procesos organizativos, el mismo ha sido acogido también por las acciones institucionales que intervienen en el territorio.

En el Territorio-Región del Pacífico otro enclave político organizativo es Buenaventura al igual que Quibdó-Chocó fueron en la década del noventa centro de operaciones de importantes organizaciones de Comunidades Negras. Antes de la constitución de consejos comunitarios como autoridades en el territorio, las organizaciones de los ríos y urbanas, denominadas étnico-territoriales impulsaron: *el proceso de organización comunitaria, la estructuración de los consejos comunitarios y una agenda integral de derechos incorporados posteriormente en la Ley 70 de 1993.*



Antecedentes relevantes destacan organizaciones de los ríos como Asociación de Negros Unidos del Río Yurumangui -APONURY; Organización de Negros Unidos por los intereses del Río Anchicayá ONUIRA; Organización por la defensa e intereses de las Comunidades Negras del Río Cajambre ODINCA; Organización por la defensa e intereses de las Comunidades Negras del Río Naya ODEINCA; Organización Negra, Campesina por la defensa del territorio de la cuenca baja del río Calima ONCAPROTECA, es importante resaltar que las organizaciones del Bajo San Juan, posteriormente denominada Consejo Comunitario General del San Juan -ACADESAN pertenecientes al Chocó, siempre tuvieron un desarrollo organizativo ligado a la iglesia pastoral afrocolombiana, además de esto por ubicación mantuvo siempre sus oficinas en Buenaventura desde donde articulaba con los procesos desarrollados allí, como en el Chocó.

Buenaventura fue durante muchos años la sede nacional del hoy Proceso de Comunidades Negras –PCN. La Coordinación Nacional del PCN articula expresiones organizativas de comunidades negras de todo el país, incluyendo una fuerte presencia orgánica en el Caribe. El equipo de Coordinación Nacional permitió trazar los lineamientos necesarios para la reglamentación y avance de la Ley 70/1993. La Coordinación Nacional del Proceso de Comunidades Negras –PCN construcción de un discurso desde las comunidades negras en clave de naturaleza y la necesidad de su protección desde un enfoque ambiental y ecológico que se profundizó en el territorio región del Pacífico y recorrió la geografía nacional situándose también con fuerza en la región Caribe y en los valles interandinos principalmente del río Cauca y la región del Magdalena Medio.

El PCN a través de su instancia de Coordinación Nacional y articulación regional, el Palenque Regional el Kongal, ha sido durante años el principal instrumento de referencia en materia organizativa, de derechos humanos, derechos étnico territoriales y asuntos ambientales en Buenaventura. El Palenque regional el Kongal articula los Consejos Comunitarios del Río Yurumanguí, el Consejo Comunitario Mayor del Río



Anchicayá, El Consejo Comunitario del Cajambre, Consejo Comunitario de Raposo, el Consejo Comunitario del Calima entre otros, al tiempo que mantiene alianzas de trabajo en los temas más importantes de los derechos de las comunidades con los Consejos Comunitarios del Naya, La Plata, Bahía Málaga, Puerto España y Miramar entre otros.

Participan también organizaciones de carácter étnico que nacieron de iniciativas de jóvenes y que se fueron consolidando con el tiempo, hoy son de las más importantes e influyentes en temas relacionados con lo ambiental, en esto se destaca la Asociación Juventud 500, quienes en los últimos años han impulsado la agenda ambiental y humanitaria en lo local, regional y nacional, al igual que son parte de los procesos de articulación regional tipo La Agenda Común para la Gobernabilidad en los Territorios Ancestrales del Pacífico y Valles Interandinos.

En ese marco organizativo el Departamento del Cauca siempre mantuvo una fuerte dinámica organizativa en materia de comunidades negras, pues la Tercera Asamblea Nacional de Comunidades Negras se llevó a cabo en Puerto Tejada en octubre de 1993, es allí donde surge el hoy Proceso de Comunidades Negras en Colombia PCN, al tiempo que se realizó en el sur del Cauca, municipio de El Patía el IV Consejo Nacional de Palenques del PCN; implica entonces que este proceso organizativo ha tenido en la región una gran influencia desde el punto de vista de la conceptualización y gestión de los derechos de los pueblos afrocolombianos.

En el Pacífico caucano desde siempre hubo una vinculación al movimiento social regional y nacional se expresan básicamente tres tendencias, la organización COCOCAUCA, ASOMANOS NEGRAS estas dos se desarrollan en el municipio de Guapi y los llamados Comité de Impulso en Timbiquí, liderados básicamente por docentes. Estas dinámicas participaron activamente en el proceso constituyente, la incorporación en la Constitución del Artículo Transitorio 55 y su posterior reglamentación que dio origen a la Ley 70 de 1993.



En cuanto a COCOCAUCA, su dinámica estuvo articulada al Proceso de Comunidades Negras, sin embargo su relacionamiento en la zona del Pacífico caucano siempre fue conflictivo con las otras dinámicas debido a prácticas que generaban malestar en las otras organizaciones; esta situación se agudizó cuando estos, debido a las mismas circunstancias de falta de transparencia en su accionar, fueron expulsados del PCN, quedaron regionalmente actuando solos y cada vez más han perdido ascendencia en la comunidad y en los consejos comunitarios.

Asomanos Negras lideró junto con la visión integral del PCN la conformación de la mayoría de los Consejos Comunitarios de los Municipios de Guapi y Timbiquí, desde ese proceso de gestión impulsó la conformación y formación de importantes iniciativas de mujeres, en la segunda mitad de la década del 90 del siglo XX, el surgimiento en Timbiquí del Grupo Apoyo a la Mujer y en Guapi el influjo de grupos de mujeres donde se destaca la fundación Chiyangua, se impulsó la organización de mujeres en los ríos lo cual constituyó posteriormente la Red Matamba y Guazá, dinámica que posibilitó el desarrollo de procesos formativos de mujeres, recuperación de procesos culturales como las semillas, las azoteas y una participación y liderazgo más visible de las mujeres en sus organizaciones y en los propios consejos comunitarios.

Asomanos Negras ha sido una organización líder en impulsar nuevos procesos organizativos y en especial ha promovido la organización y el fortalecimiento de los Consejos Comunitarios en la región. Ésta de la mano con La Corporación ECOFONDO, la Corporación Ancestros, el PCN, los Consejos Comunitarios de Timbiquí y Guapi impulsaron dos escenarios importantísimos, quizás los más importantes en la década del 2000 para los procesos organizativos de la región denominados los Encuentros Por la Vida y la Autonomía en los que además de las organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de López de Micay, participaron dinámicamente los gobiernos municipales de Guapi y Timbiquí y las articulaciones



indígenas Asociación de Cabildos Indígenas Eperara Siapidara del Cauca, Organización Zona Baja del Saija de Cabildos y Autoridades Indígenas del Cauca.

Los encuentros por la vida y la autonomía son importantes toda vez que es de estos escenarios que surgen la necesidad de generar en la costa caucana procesos organizativos más sólidos que articulen a los consejos comunitarios y a las organizaciones, es de allí que surge la Asociación de Consejos Comunitarios de Timbiquí, Palenque Mayor el Castigo, una idea de federación de consejos comunitarios y la recientemente conformada Asociación de Consejos Comunitarios de Guapi. Dentro de la dinámica organizativa es relevante el Norte del Cauca, articulada a través del Palenke Regional Alto Cauca, instancia regional de coordinación del Proceso de Comunidades Negras, la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca, la Asociación Municipal de Mujeres de Buenos Aires. Existen otras expresiones como La Unión de Organizaciones Afrocaucanas UOAFROC no articulada dentro del PCN. Estas organizaciones han trabajado en los procesos de resistencia a la minería ilegal, y por el fortalecimiento organizativo y productivo de las comunidades negras en el norte del Cauca.

La actividad minera ha estado presente en el territorio desde tiempos de la colonia, en los años cincuenta hubo establecimientos de minería de las compañías multinacionales mineras Anglo Gold Ashanti, Asnazú Gold Dredging Limited, entre otras, que devastaron porciones del territorio dejando para los pobladores los cementerios de piedra y grandes afectaciones de tipo ambiental para éstos, cuyo eje productivo es el río Cauca.

La resistencia en el Cauca desde los pueblos afrocolombianos e indígenas, viene del pasado cuando los macheteros del norte del Cauca peleaban en las guerras independentistas y posteriormente republicanas, primero por libertad y después por espacios territoriales que les permitieran rehacer dignamente sus vidas; es un contexto de profundas vulneraciones a la integridad cultural, territorial y a la



autodeterminación, donde se suscitan las resistencias actuales, indígenas y afrocolombianos defendiendo el territorio. La reciente movilización de mujeres “negras” en defensa del territorio y la vida es una remembranza al pasado de lucha que retrae la memoria para enfrentar los desafíos de vida digna, territorio y autonomía. (Véase foto 1.)

Desde el punto de vista de la organización de pueblos afrocolombianos, las comunidades, líderes, ríos y municipios en la costa del Departamento de Nariño, estuvieron vinculados al proceso constituyente en lo que se denominó Asamblea Nacional de Comunidades Negras, ANCN, ante la configuración de sectores organizativos dentro del proceso de movilización social de comunidades afrocolombianas preconstituyente, constituyente y postconstituyente, las organizaciones y líderes de Nariño se articulan primero a la denominada Organización de Comunidades Negras OCN, la misma que dio paso al Proceso de Comunidades Negras PCN y su estructura de articulación regional Palenque Regional Nariño que vinculaba a las organizaciones y ríos del norte y sur de la costa nariñense.

Es en este contexto que se realiza en 1992 en Tumaco, la primera Asamblea Nacional de Comunidades Negras, la cual siembra los pilares para lo que sería la definición de principios y de un marco de acción común en el movimiento social de comunidades negras del entonces. Durante la década del 90 el proceso organizativo en Nariño, o sea, el Palenque Regional Nariño, mantuvo coordinación y fue parte de la estructura organizativa y funcional del PCN; sin embargo esta dinámica de articulación y coordinación en la acción se vio afectada por la definición de un escenario de liderazgo que en su momento se categorizó con los antiguos y los nuevos liderazgos; los antiguos liderazgos hacían referencia a aquellos hombres y mujeres que jugaron un papel importante en el marco de la constituyente y sus desarrollos en materia de Comunidades Negras; los nuevos liderazgos irrumpieron a partir de la creación de la



Foto 1. Movilización de mujeres por el cuidado de la vida y los territorios ancestrales. Fotos Francia Elena Márquez Mina. Archivo.



nueva forma organizativa en términos territoriales, esto es, los consejos comunitarios y también con ellos formas tradicionales de la política presionando el proceso organizativo, algunos ligados a prácticas que distaban de una agenda especial de derechos para las Comunidades Negras, la irrupción de nuevos actores, como de nuevos factores de capital en la zona, genera una confrontación de visiones y se constituyen nuevos procesos organizativos o más bien, organizaciones de segundo nivel con visiones tipo ONGs que ligados al desplazamiento violento de los líderes del Palenque Regional Nariño entre el 2000 y 2003, afectó profundamente la visión integral sobre los derechos, pasando a una mirada de gestión y desarrollo de proyectos productivos, que si bien son importantes, sirvieron también para afectar estructuralmente el proceso organizativo comunitario, toda vez que las recientes estrategias de tipo económico y de control del territorio, ligados principalmente a la Palma Aceitera en lo denominado “legal” y el incremento de la coca como estrategia también de desterritorialización en lo ilegal, que en suma propendía un control integral del territorio por los actores externos empresarios palmicultores de extracción de capitales del interior del país, principalmente de Cali en una clara estrategia también de inserción de capitales no claramente determinado su origen, y en otros casos capital proveniente del influjo palmero asiático-malayo.

“...No obstante, con respecto a los ‘nuevos líderes’ este no es necesariamente el caso. Aunque algunos de ellos han tenido que salir a operar desde la ‘invisibilidad estratégica’ que se acaba de mencionar para los ‘líderes históricos’, existen muchos ‘nuevos líderes’ para los cuales la irrupción del conflicto ha significado, precisamente, lo contrario: su posicionamiento. Aunque es muy difícil generalizar, y más aún cuando se piensa en términos de mediano y largo plazo, es un hecho que muchos líderes de consejos comunitarios, sobre todo de aquellos ligados a la naciente RECONPAS (Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur), han logrado posicionar su liderazgo en medio de la escalada del conflicto. Dos son los factores que coadyuvarían a explicar esta aparente paradoja. De un lado, algunos de estos líderes se han enfocado hacia el desarrollo de proyectos de



producción (sobre todo los de la palma africana o del coco) a través de organizaciones con fuerte influencia entre los empresarios de la región como Cordeagropaz o de amplia trayectoria como Coagropacífico. En este sentido constituyen unos aliados, por lo menos en lo inmediato, con las intervenciones del capital en la región; diferenciándose en esto claramente de los ‘líderes históricos’ que eran vistos por muchos empresarios como ‘problemáticos’ y contrarios a sus intereses. De otro lado, otros nuevos líderes han operado enfocándose localmente en los espacios abiertos por la institucionalidad que no cuestionan a los actores armados ni a quienes se relacionan más directamente con ellos, sean personas de la población local o foráneos. Ante la invisibilización estratégica de los ‘líderes históricos’ se abren espacios de posicionamiento de estos nuevos líderes...” Restrepo 2010.⁵¹

En efecto La Asociación de Concejos Comunitarios del Pacífico Sur – RECOMPAS, agrupa a 15 Concejos Comunitarios de los municipios de Tumaco, Francisco Pizarro y Mosquera y La Asociación de Concejos Comunitarios y Entidades Territoriales del Pacífico Nariñense – ASOCOETNAR, quienes en un principio integraba a 33 Concejos Comunitarios de los municipios de Mosquera, Olaya Herrera, La Tola, El Charco, Santa Bárbara, Barbacoas, Roberto Payán y Magüí, la primera debilitada desde el punto de vista de la relación organización comunidad, no desde el punto de vista de la representación; y la última en procesos de fragmentación como efecto de las intervenciones arriba mencionadas y debido a los nuevos desafíos territoriales y el impulso de nuevos liderazgos y procesos en las subregiones.

La profundización de la crisis, la necesidad de recuperar el enfoque de trabajo y con ello un reposicionamiento organizativo bajo los principios originarios del movimiento social de comunidades negras y especialmente la acción coordinada en relación con

⁵¹ RESTREPO, Eduardo. *Conflicto armado y proceso organizativo en el Pacífico sur colombiano*. Austin: Texas, Programa de Visiting Resource Professor del LLILAS, Universidad de Texas, Febrero de 2010.



el PCN, promovió durante toda la primer década del 2000, diálogos entre los primeros liderazgos y los liderazgos emergentes, entre las visiones originarias sobre los derechos y las visiones emergentes, entre el propio proceso de comunidades negras PCN y las organizaciones emergentes como RECOMPAS, ASOCOETNAR y CORDICON; la improductividad de los mismos, impulsaron la acción para la recomposición del antiguo Palenque Regional Nariño, en lo que se denominaría a partir de la Asamblea Nacional del PCN en 2007, el Palenque Regional el Kurrulao, que en su operación impulsó la articulación del liderazgo de procesos de formación con mujeres, jóvenes y de fortalecimiento organizativo de consejos comunitarios, e impulsar un proceso afrourbano en Tumaco, como, retomar un flujo de información para visibilizar la grave crisis humanitaria que atraviesan las Comunidades Negras de Nariño en cuanto las afectaciones de actores armados a las estructuras organizativas comunitarias, el amedrantamiento de sus líderes, la explotación de los recursos naturales, la destrucción del ambiente por minería del oro.

Si bien persisten visiones integrales sobre el proceso reivindicatorio, ha sido evidente la debilidad para articularse al proceso organizativo nacional y expresar con suficiente fuerza el grado y gravedad de las afectaciones, especialmente las relacionadas con la mutación del capital ilegal en nuevas estrategias de extracción de los recursos naturales, la inserción en la región de cientos de retroexcavadoras que destruyen sin control el ecosistema más frágil y más importante en diversidad biológica del mundo. Desde el punto de vista institucional, se presenta históricamente una debilidad manifiesta en la falta de presencia institucional que posibilite un diálogo permanente y sistemático para alcanzar objetivos comunes, la atención institucional es más bien coyuntural y de acción en emergencia lo que imposibilita un encuadre de gestión que contribuya a superar las barreras existentes.

La falta de presencia estatal e institucional ha sido el caldo de cultivo para que, actores armados de todos los tonos, propósitos e ideologías controlen la mayor parte del territorio y a sus gentes. La institución que desde las limitaciones tiene una mayor



trayectoria de trabajo con los procesos organizativos en la búsqueda de soluciones, es la gobernación de Nariño; sin embargo en la costa nariñense durante la primera década del 2000 se presentó una irrupción de organismos de cooperación internacional cuyo flujo de recursos y acumulados sirvieron para mantener visiones complejas de nuevos liderazgos y su relación con el proceso organizacional de nivel regional y nacional al tiempo que debilitó su acción colectiva. El PNUD describió así la situación:

“...Además de la presencia de los actores armados y la coca, otras dos razones están provocando el desplazamiento: la débil presencia del Estado y la presión por la tierra. La falta de institucionalidad estatal hace difícil la vida en la zona rural, expresa García: “la gente se viene porque a lo largo de los ríos no encuentra posibilidades. Por ejemplo, no hay educación secundaria, entonces las familias se tienen que venir para que los jóvenes puedan continuar sus estudios”.⁵²

Otra de las más importantes causas del desplazamiento es la lucha por el control de la tierra por parte de grupos armados ilegales (especialmente paramilitares y los dueños del negocio de la coca) y de actores legales que están desconociendo la Ley 70 de 1993. Esta norma establece que los territorios habitados por comunidades afrocolombianas son de propiedad colectiva y no se pueden vender ni comprar.

⁵² PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). En: Garcés Carabalí, Daniel. *Mapeo situacional desde el punto de vista de la integración ecología, ambiente, biodiversidad, sociedad y cultura en el territorio región del Pacífico. Identificación de actores. Dinámicas Organizativas, Institucionales y actores armados incidiendo en el territorio región del Pacífico. Proyecto conservación de la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la Región del Chocó Biogeográfico*. Inédito. 2015.



En marzo de 2006, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales estableció que las empresas Palmeiras S.A. y Palmas Oleaginosas Salamanca, “son ocupantes de mala fe en las tierras del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera por haber sido ocupadas después de la entrada en vigencia de la Ley 70 de 1993, que establece estos como territorios colectivos”⁵³. De esta manera, se dio sentencia a favor de las comunidades. Un informe de Corponariño, publicado en 2007, revela que “en el municipio de Tumaco en el año 1994 el 91.3% de los predios eran minifundios. En la actualidad se han reducido a 21.7%, puesto que los predios de minifundios fueron negociados por los pequeños productores o grandes empresas para la siembra de palma africana y cría de camarón en cautiverio”⁵⁴. Según investigación realizada por la Diócesis de Quibdó y la organización no gubernamental Human Rights Everywhere (HREV),

“el modelo de plantaciones en Tumaco ha supuesto la tala de bosques y el drenaje de los suelos (para sembrar 456 hectáreas de palma africana se hicieron 86 kilómetros de drenajes y 11 kilómetros de carreteras); el desplazamiento de campesinos hacia el área urbana de Tumaco; la utilización de sicarios para presionar a los campesinos para que vendieran sus tierras, y una serie de violaciones a los derechos laborales y de asociación”.⁵⁵

Este tipo de presiones las relata Lidoro Hurtado, líder del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera:

⁵³ Ibídem.

⁵⁴ Ibídem.

⁵⁵ Ibídem.



“Hemos visto casos de personas que no han querido vender su tierra, pero sus vecinos, por voluntad o por amenaza, vendieron a grandes cultivadores.

Cuando van a pasar a su finca, atravesando las de ellos, les ponen obstáculos y los molestan. La gente aguanta hasta que las vence el miedo y la dificultad”...”⁵⁶

Superado de alguna manera el auge de cooperación, un flujo de recursos económicos que van a las organizaciones de la región pero sale de la misma vía consultores del centro del país, con un bajo nivel de apropiación debido a la agilidad de las intervenciones y que deja también un manto de duda sobre las organizaciones y sus líderes.

La presencia de las FARC sobre todo en Tumaco data de finales de la década de los años noventa del siglo XX; esta presencia se da bajo la influencia de la siembra de hoja de coca y su control, es en esta época que los cultivos de coca y el tráfico y narcotráfico genera una expansión en piedemonte costero.⁵⁷ La misma dinámica se da al norte de Nariño, sobre todo en los municipios de El Charco, Iscuandé entre otros del norte y centro de la costa nariñense.⁵⁸ El ELN se mantuvo en la región en operaciones no ofensivas, una con la Compañía “Mártires de Barbacoas” y “José Toño Obando”, básicamente en ejercicios de zonas de descanso en el piedemonte corregimientos El Rosario, Gualajo y Chagüi.⁵⁹

“...Las guerrillas, además de combatir contra la fuerza pública, bloqueaban la carretera al mar, sembraban minas antipersonal, cometían extorsiones y

⁵⁶ Ibídem.

⁵⁷ Ibídem.

⁵⁸ Ibídem.

⁵⁹ Ibídem.



secuestros extorsivos y políticos, comenzaron a aprovecharse de los recursos del narcotráfico. Pero fueron precisamente los grupos paramilitares, a través del luego llamado Bloque Libertadores del Sur, perteneciente al Bloque Central Bolívar, quienes se expandieron en Nariño y progresivamente en la Costa Pacífica, a raíz del ostensible debilitamiento del narcotráfico en Caquetá y Putumayo provocado por los efectos del Plan Colombia. Básicamente, el paramilitarismo conjugó varias formas de actuación:

a) Castigo a las poblaciones campesinas y grupos étnicos que consideraba afectos a las guerrillas, b) posicionamiento y control de áreas en asocio, dentro de la relocalización de la economía ilegal de la coca o, de forma más eventual, para buscar contrarrestar la expansión guerrillera...”⁶⁰

Los grupos Paramilitares, denominados AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), llegaron a Tumaco y la costa nariñense desde finales de 1999 y dos años después ya sembraban el terror principalmente en el territorio urbano del municipio de Tumaco, allí, intimidaron comunidades, asesinaron líderes comunitarios y produjeron importantes desplazamientos de población en general y de líderes de los procesos organizativos de Comunidades Negras.⁶¹

En cuanto al Departamento de Antioquia, las organizaciones Asociación de Consejos Comunitarios de Antioquia- ASOCONANT, ANEZA-Asociación de Negritudes de Zaragoza, Corporación de Antioqueña de Medio Ambiente y Afrourabá; son las expresiones principales. Vienen trabajando en dichas dinámicas en perspectiva de construir alternativas socioeconómicas y ambientalmente sostenibles que posibiliten un desarrollo y el mantenimiento de los territorios ancestrales.

⁶⁰ Ibídem.

⁶¹ Ibídem.



Son organizaciones de reciente creación que impulsan acciones en un contexto difícil por su carácter histórico, y el surgimiento de manera permanente de grupos de control.

Así La Asociación de Negritudes de Zaragoza “ANEZA” basa sus esfuerzos en el fortalecimiento de los procesos de autodesarrollo y etnoeducación, sensibilizándonos en conservar tradiciones y costumbres de las comunidades negras, en la conservación del ecosistema, cuidando de los recursos naturales y haciendo uso sostenible y adecuado de los mismos, propendiendo mejorar la calidad de vida de las comunidades asociadas como consejos comunitarios y en el marco de la Ley 70 de 1993. La Asociación de Consejos Comunitarios de Antioquia es una organización reciente, cuya configuración comienza en 2013 con el apoyo de la gobernación de Antioquia, Gerencia de Negritudes, se avizoran a configurar un plan de acción y una agenda integral que les posibilite una mejor gestión de sus territorios.

Comprender el movimiento social de afrocolombianos, implica necesariamente una comprensión sobre la fuerza que tiene la región del Pacífico y las dinámicas que allí se entretajan sobre este. En efecto a continuación una descripción de la situación allí y los desafíos.



2.2 Afrocolombianos, territorios, ambiente y bienestar en el Pacífico colombiano. ⁶²

El Territorio Región del Pacífico Colombiano, es una región que históricamente ha sido objeto de múltiples y diversas intervenciones, desde proyectos economicistas, ambientales y sociales, hasta modelos de intervención íntimamente relacionados con la guerra, los cultivos de uso ilícito como estrategia de desapropiación regional por parte de los pobladores, principalmente comunidades afrocolombianas. Estas intervenciones delimitadas en la mayoría de los casos por políticas impulsadas desde el centro del país a espaldas de la realidad regional, de la mano con el poco o casi nulo apoyo por parte de los sucesivos gobiernos, para dinamizar con políticas públicas pertinentes social, cultural y ambientalmente apropiadas para la región, ha contribuido de manera significativa al desmejoramiento progresivo de las condiciones de vida de los pobladores en los diferentes aspectos que comprenden sus vidas como son: su cultura íntimamente ligada a los recursos naturales en una relación simbiótica.

La situación de marginalidad y exclusión en que históricamente el Estado colombiano ha mantenido la Región del Pacífico es una evidencia más del profundo racismo estructural e institucionalizado que se ejerce contra las poblaciones afrocolombianas en el país.

⁶² Garcés Carabalí, Daniel. Este documento amplía la presentación que se realizó como Artículo en el libro Proceso Afroandino y es también producto de la reunión del Proceso de Comunidades Negras en Tumaco en el marco de la preparación de la Asamblea de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnicas de Comunidades Afrocolombianas en el Pacífico Sur Colombiano en agosto de 2008. De igual manera ha sido presentado en la III Asamblea de la Asociación de Consejos Comunitarios de Timbiquí, y asumido como documento ruta de acción política. Municipio de Timbiquí 30 de octubre de 2009.



Foto 2. Formulación del Plan de Manejo Ambiental Consejo Comunitario Negros en Acción. Daniel Garcés.

A pesar de que se pretende mostrar que la región es improductiva, la misma presenta los siguientes aportes a la economía del país y un incuantificable aporte ambiental y ecológico, pese a la fragilidad de los ecosistemas del Chocó Biogeográfico y gracias a los gobiernos y a políticas fallidas, esta región ha sido y es considerada como una despensa de recursos naturales, es así, "...como para 1993 el 60% de la madera consumida en el país procedía de esta región. Además aportaba con el 82% del platino, el 18% de oro y el 14% de plata; de igual forma la tala de bosques alcanzaba 100.000 hectáreas por año⁶³.

Desde la década de los años 70 las comunidades negras iniciaron un proceso profundo de reflexión sobre su realidad en el país, lo que generó que entre la década de los años 80 y 90 las comunidades negras se levantaran del letargo en el que habían estado sometidas por años, su movilidad emancipadora, libertaria, política y cultural, permitió que se organizaran actividades de reflexión y constitución de la organización

⁶³ ARBOLEDA MONTAÑO, Nixon. (2008). *La Palma Africana en el Pacífico Colombiano: su ilegalidad, consecuencias y violación a los derechos territoriales*. EN: Revista Luna Azul Universidad de Caldas. 2008.



de comunidades negras para enfrentar los desafíos del momento⁶⁴. Relacionados éstos con la inserción de las comunidades negras de Colombia como sujetos de derecho; estos esfuerzos articulados de la comunidad negra y su capacidad de negociación, generó la inserción del Artículo Transitorio 55 de la Constitución que por fuerza de esa misma movilidad se constituyó dos años más tarde en la Ley 70 de 1993 o ley de comunidades negras.

Esta lucha y ley que se constituyó en marco de referencia de avance y reparación para el movimiento afrodescendiente a nivel continental y para otros movimientos sociales a nivel mundial, convertida en la constitución de las comunidades afrocolombianas; sirvió para que la lucha de nuestras comunidades avanzara en aspectos como la propiedad del territorio que ancestralmente han poseído, en regiones como el Pacífico y otras de similares características, en un marco normativo sobre etnoeducación, educación propia o educación para el grupo étnico, así como, la formulación hasta el momento de cuatro planes de desarrollo y un plan de desarrollo integral y de largo plazo para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal. Lo paradójico es que en el caso de la etnoeducación y de los planes de desarrollo, los gobiernos no han generado las condiciones económicas para su materialización efectiva, violentando de esta manera, la normatividad vigente sobre dichos aspectos.

En el siguiente cuadro se presentan los planes de desarrollo que se han formulado a partir del reconocimiento de derechos para las comunidades negras, un factor muy importante es que en estos diferentes planes de desarrollo que se convierten en los planes de inversión en el país, los planes de desarrollo específicos para las comunidades Afrocolombianas, se han incorporado en su parte filosófica y teórica, mas no en la parte presupuestal que tiene que ver con la disponibilidad de los recursos para su efectivización en materia de inversión.

⁶⁴ GARCÉS ARAGÓN, Daniel. Op. Cit. Pág. 139 a 150.



Cuadro 1. Planes de desarrollo para las comunidades negras afrocolombianas.

Cuadro 1. PLANES DE DESARROLLO PARA COMUNIDADES NEGRAS AFROCOLOMBIANAS				
	GOBIERNO	PRESIDENTE	PLAN DE DESARROLLO	COORDINACION
1994-1998	ES EL TIEMPO DE LA GENTE	ERNESTO SAMPER PIZANO	PLAN DE DESARROLLO PARA LAS COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA	WILLIAM KLINGER B
1998-2002	CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ	ANDRES PASTRANA ARANGO	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARA LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS: HACIA UNA NACIÓN PLURIÉTNICA Y MULTICULTURAL	ROSA CARLINA GARCÍA
2002-2006	HACIA UN ESTADO COMUNITARIO	ALVARO URIBE VÉLEZ	PLAN DE DESARROLLO PARA COMUNIDADES NEGRAS/AFROCOLOMBIANA	CARLOS RUA
2006-2010	ESTADO COMUNITARIO: Desarrollo para Todos.	ALVARO URIBE VÉLEZ	PLAN INTEGRAL Y DE LARGO PLAZO PARA LA POBLACIÓN NEGRA/AFROCOLOMBIANA, PALENQUERA Y RAIZAL	LIBIA ROSARIO GRUESO

Desde mediados de la década del 90, la ley de comunidades negras, sus derechos y sus propias comunidades y líderes han sido duramente golpeados. En una clara estrategia por desmontar los derechos territoriales de nuestras comunidades, aprovechar para fines distintos a los del bienestar comunitario y social, la ubicación estratégica de nuestros territorios y devastar los recursos naturales y del ambiente presentes en los mismos; los últimos años en el territorio región del Pacífico y otras zonas pobladas por nuestra gente, se registran fuertes tensiones entre el proyecto de vida libertario emancipador de las comunidades afrocolombianas y las imposiciones gubernamentales, así como, de los diferentes actores del conflicto armado interno que vive el país; centenares de afrocolombianos líderes comunitarios han sido asesinados, miles de Afrocolombianos han sido asesinados y desplazados de la región, miles de hectáreas del territorio, han sido ocupadas e impactadas por los proyectos economicistas foráneos de extracción minera, maderera, palma aceitera y coca, entre



otros elementos que lesionan la vida de nuestras comunidades como las aspersiones aéreas con glifosato.

Cuadro 2. Algunos líderes de las comunidades asesinados

NOMBRES Y APELLIDOS	FUCHA ASESINATO	LUGAR DE ORIGEN
Rafael Valencia Camacho	1996	Tumaco
Francisco Hurtado	1998	Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.
Yolanda Cerón Delgado	19/09/2001	Pasto (Diócesis de Tumaco)
José Aristides Rivera	2003	Consejo Comunitario de la Nupa
Luciano Castillo	2004	Roberto Payán (candidato a la alcaldía)
Felipe Landázuri	2008	Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera.(miembro de la Juta de gobierno)
Pablo Gutiérrez	2008	
Armenio Cortez	06/10/2008	Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera (miembro de la Junta de gobierno)
Oscar Muñoz Perea	mar-06	Pastor de una iglesia cristiana en Buenaventura
Eduardo Hernández Sitú	18/01/2006	Médico y Candidato a la Alcaldía
Martha Cecilia Obando	2008	Líder Comunal Buenaventura
Yenice Lorena García Trueque	3/10/2009	Fundación Rostros y Huellas del Sentir Humano FUNDEMUJER

Elaborado para este Trabajo⁶⁵.

⁶⁵ Información base de informes de derechos humanos del Proceso de Comunidades Negras en Colombia, Palenque Regional el Kongal. 2009.



Cuadro 3. Proyectos de inversión infraestructurales y pecuarios que afectan la región.

PROYECTO	ACCIONES Y ESTADO ACTUAL
Vía al Mar por el Chocó. (Animas - Nuquí) Proyecto Puerto en Tribugá (Alternativo).	Se elaboró el estudio de impacto ambiental, se realizó la consulta previa con el colectivo Afrochocó y se otorgó la licencia ambiental para el primer tramo de la carretera entre Nuquí y Cupirijó Sigue como alternativa portuaria, se constituyó la Sociedad Promotora Arquímedes S.A. la cual solicitó la concesión del Puerto de Tribugá.
Canal Arrastradero (Atrato – San Juan).	La Universidad Tecnológica del Chocó realiza los estudios de pre factibilidad para este canal y toda la propuesta de corredor Atrato-San Juan. Esto se realiza con el apoyo de Holanda y la interventoría de la Universidad del Norte
Terminación vía Itzmina-Pepé- Puerto Meluk en el Chocó (Salida intermodal al mar Pacífico).	Ya se terminó en condición de afirmado
Puerto de Buenaventura (Proyecto Agua Dulce).	Se eligió como alternativa complementaria al puerto de Buenaventura. Se está en proceso de negociación con un país asiático para su operación. Se aprobó la licencia ambiental para la vía de acceso.
Proyecto Puerto en Málaga (Alternativo).	Se descartó como alternativa portuaria. Actualmente avanza la propuesta para convertir esta zona en un área protegida de conservación.
Acuapista región sur del Pacífico	Esta propuesta sigue adelante. Se asignaron recursos por once mil millones de pesos para estudios y ejecución de obras. En 1986 la CVC realizó un estudio de canalización y adecuación de esteros entre Buenaventura y Tumaco, en 1998 FONADE con recursos del BID-Plan Pacífico contrató la actualización de los anteriores estudios y actualmente existe un convenio entre el Ministerio de Transporte, los municipios del Pacífico sur, la Federación de Municipios del Pacífico, la Asociación de Municipios del Pacífico sur, La Universidad del Pacífico y la Sociedad Portuaria Aguadulce para avanzar en la propuesta.
Inserción del Cultivo de Palma de Aceite en la Costa Caucana Municipio de Guapi (15000 Has)	En desarrollo a pesar de que todos los estudios demuestran su inviabilidad económica y ambiental

(Tomado de Informe de la situación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Buenaventura. PCN 2009)



A pesar de las imposiciones y la subordinación a la que permanentemente se ve sometida la región, las comunidades Afrocolombianas en el territorio región del Pacífico sur, insisten en un proyecto emancipador que les proporcione autonomía y autodeterminación en su espacio vital, así este constituye un proyecto libertario de bienestar colectivo que nos garantice la pervivencia como pueblo, correlacionado con nuestra cultura y los recursos naturales del medio.

La grave situación actual y proyectada por los aires desarrollistas, guerreristas, ilegales y de libre comercio, coloca varios desafíos a las comunidades afrocolombianas en la región que deben ser discutidos, planificados y accionados por las mismas, con carácter de urgencia.

2.2.1 Autonomía, Organización y Participación.

El territorio región del Pacífico fue durante siglos, la región de comunidades afrocolombianas, autonómica y en paz por excelencia, el aislamiento y desconexión en que fue mantenida durante siglos, la adaptación cultural que realizaron los afrocolombianos, posibilitó que la región se sostuviera equilibrada en correlación con los recursos del entorno y las comunidades allí asentadas. No obstante las relaciones sostenidas con el Estado se dieron a través del control institucional con las autoridades, la iglesia, la escuela, la inversión que determinó el atraso que hoy se vive. La relación de lucha por la libertad y su aclimatación generó otras situaciones que impedían el logro de mejores objetivos en materia de bienestar para los pobladores.

En la actualidad con profundos cambios aconteciéndose en la región; nuevos procesos de colonialismo, invasión y posesión territorial de mala fe, en la mayoría de los casos con la complacencia de las diferentes autoridades del Estado, trastocan la organización social y cultural de las comunidades, insertando modelos de relacionamiento agresivos y violentos no solo con los recursos del medio, conservados



durante siglos por nuestros pueblos, sino que amenazan permanentemente de manera violenta la integridad, vida y cultura de los mismos.

No se concibe el territorio sin una organización y participación activa de la gente que construya la autonomía que se requiere para avanzar en el proyecto de bienestar practicado históricamente por nuestros pueblos. En ese sentido se plantea el reto de evaluar el sistema organizativo, decantarlo y proyectarlo de tal manera que atienda de manera más efectiva a los propósitos; pues actualmente las condiciones antes mencionadas han debilitado la organización comunitaria, eliminado el sistema de participación, reducido a una participación de representantes.



Foto 3. Formulación Plan de Manejo Ambiental Timbiquí. Fotos Daniel Garces Jr y Jader Estupiñán.

Se requiere entonces dejar planteado aquí la necesidad de avanzar de manera colectiva en la planificación de las acciones que conlleven al pueblo afrocolombiano en esta región, a un mejor vivir, pues las actuales circunstancias son superiores a los intereses particulares de cada individuo, de cada familia, de cada organización de cada comunidad, por eso es urgente y necesario el desarrollo de acciones que conduzcan a beneficiar exclusivamente a las comunidades y dichos intereses.



2.2.2 Gobernabilidad en los territorios ancestrales.

En los antecedentes, las comunidades y mayores controlaron con el conocimiento ancestral todos los elementos correspondientes al territorio, desde el control y autocontrol social, comunitario, hasta los asuntos relacionados con los recursos allí presentes. La espiritualidad, sus oraciones, la solidaridad, y el conocimiento del funcionamiento de la naturaleza, las lunas, las menguantes, el ciclo solar y así como, el dominio de los espacios territoriales y relaciones entre los pobladores constituyeron y siguen constituyendo elementos centrales en la conservación y control territorial; hacer remembranza a estos elementos culturales de las comunidades, implica dar una vuelta al pasado inmediato, volver a la raíz de la cultura de las mismas, para generar las reflexiones que conduzcan al diseño de mejores estrategias de control en la región.

El territorio región del Pacífico, deberá avanzar en elementos de autonomía para lo cual se requiere generar gobernabilidad hacia la consolidación del proyecto regional consistente en un territorio, autonomía y autodeterminación, gobierno propio; así las cosas, es necesario fortalecer la proyección territorial en términos de la construcción desde las bases, de algo que se ha trabajado en las elites políticas, tanto del movimiento social, como del movimiento político electorero, el departamento del Pacífico, paso importante hacia la consolidación de la organización, participación, autonomía y gobierno propio.

La Ley 70 de 1993, en su Capítulo III, desarrollado a través del Decreto 1745 de 1995, abrió las puertas a un marco legal para el ejercicio de la autoridad en los territorios de comunidades afrocolombianas, el conflicto armado interno, la guerra, el narcotráfico como se evidencia anteriormente y con ella, la estrategia económica, desarrollista, de la mano con el poco o casi nulo apoyo ofrecido por los diferentes gobiernos, han imposibilitado que las comunidades avancen en esta materia. Por ello avanzar en recuperar y materializar este elemento que en el pasado las comunidades afrocolombianas tuvieron, implica hacer profundas reflexiones hacia adentro para



avanzar desde una perspectiva autonómica de la comunidad afrocolombiana en concretar esos sueños de libertad.

Desde esa perspectiva, se define abordar una estrategia de protección, uso y manejo del territorio en la medida que este es considerado como el espacio para la vida y garante de la viabilidad política, económica y cultural del proyecto étnico en la región. Proyecto que fundamentalmente busca fortalecer y mantener viva la identidad cultural del pueblo afrocolombiano en la región, en un espacio territorial propio, usado y manejado con autonomía en perspectiva de construir un modelo de bienestar colectivo, teniendo como referente la construcción de Región y mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores.

Las comunidades y sus organizaciones le dan al territorio dimensión de derecho ancestral, de carácter y uso colectivo. Sustentado en la construcción histórica, cultural, política, y económica que sobre este se ha realizado, el territorio contiene el conjunto de satisfactores para suplir las necesidades humanas fundamentales, es el escenario expedito para crear y recrear la cultura, en el espacio para instrumentalizar la idea de gobiernos propios cimentados en la lógica cultural como factores que facilitan la ruta para hablar de gobernabilidad étnica en estos Territorios Ancestrales.

Tener, usar y controlar el territorio desde esa perspectiva representa la esperanza para llegar al propósito político de autonomía territorial de las comunidades afrocolombianas en la región.

La concepción de territorio como derecho ancestral colectivo del grupo étnico, nos impone la tarea de construir mecanismos, herramientas, y procesos que den cuenta de la diferenciada lógica de usar, manejar y administrar el territorio y así garantizar recursos naturales en cantidad y calidad para estas y las futuras generaciones. De allí, la importancia política y estratégica de los procesos de planificación territorial tales como Planes de Uso, Manejo y Ordenamiento Territorial y Planes de Bienestar y de



la construcción y fortalecimiento de instrumentos para ejercer gobierno propio como son la construcción y puesta en acción de los Reglamentos Internos, Códigos Comunitarios, entre otros.

2.2.3 Bienestar Colectivo y Buen Vivir.

...El «Régimen de Desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir; el buen vivir requiere que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos y libertades, y ejerzan responsabilidades en el marco del respeto a sus diversidades y la convivencia armónica con la naturaleza»⁶⁶. En esa perspectiva el enfoque de Buen vivir y bienestar colectivo práctica centenaria de las comunidades negreas/Afrocolombianas en el Pacífico colombiano y desde la visión del proceso de comunidades negras en Colombia, comprende elementos, los cuales ante la realidad de hoy son objetos de reappropriación: El proyecto de vida de la comunidad afrocolombiana desde la perspectiva étnico territorial; el territorio como espacio que sustenta el proyecto de vida y como unidad de planeación en el marco de la Ley 70 de 1993⁶⁷; y, la dinámica organizativa en torno a la apropiación y control social del territorio, base de la seguridad alimentaria, el auto sustento y la autonomía⁶⁸. En ese sentido, el buen vivir y desarrollo de la comunidad afrocolombiana está íntimamente ligado a sus prácticas tradicionales y con ella la sustentabilidad ambiental del territorio.

En un marco ancestral comunitario, íntimamente relacionado con la conservación ecológica de los recursos naturales, los satisfactores han sido y deben seguir siendo

⁶⁶ BENALCÁZAR, Patricio Carpio, *El buen vivir, más allá del desarrollo: la nueva perspectiva constitucional*. EN: Revista electrónica ALAI, América Latina en Movimiento. 2008-06-11, Disponible en: <http://alainet.org/active/24609&lang=es>.

⁶⁷ PROCESO DE COMUNIDADES NEGRAS (PCN)-Solsticio. *Construyendo buen vivir, en las Comunidades Negras del Río Yurumangui y en Pilamo –Cauca*. Buenaventura: PCN, 2003.

⁶⁸ Ibídem. Pág. 38.



la brújula del bienestar colectivo comunitario. Durante los últimos 20 años profundos debates se han insertado en el Territorio Región del Pacífico, intentando por diferentes medios un cambio de paradigma en la concepción de las comunidades al respecto de la temática; hablar de Necesidades Básicas Insatisfechas y no de calidad de vida a partir de los satisfactores, es un elemento nuevo para nuestras comunidades que va de la mano con los propósitos desarrollistas que sólo pretenden la usurpación de los recursos de la región.

Así las cosas, la articulación de un discurso regional que cohesione la aspiración regional en términos de este debate y no caer en el juego del desarrollo planteado desde otras visiones, es uno de los principales desafíos que se tiene como pueblo en estos momentos.

Lograr que los líderes desaprendan lógicas politiqueras y economicistas heredadas de la primera mundialización que dejó nuestros mayores esclavizados y a los afrodescendientes como las víctimas modernas del racismo, lógicas sustentadas en ideas utilitaristas, en armonía con la relación social del capital y depredadoras de los recursos naturales y del ambiente. En ese contexto de la globalidad del capital y de las nuevas formas de sometimiento, desde fuera se ve al Pacífico como alcancía natural donde empresas nacionales y transnacionales pueden extraer y menoscabar sus recursos para fortalecer sus capitales privados sin importar los planteamientos de las comunidades quienes han garantizado la sustentabilidad de los recursos que allí se encuentran hoy. Avanzar en bienestar colectivo implica sostener una postura revolucionaria, emancipadora frente a las decisiones que al respecto viene asumiendo el Estado colombiano a través de sus diferentes gobiernos e instituciones, la resistencia a la imposición y a la violencia es el camino que debemos seguir, con una conciencia plena de recuperar el control de nuestro destino a partir de lo que pretendemos como pueblo.



2.2.4 Recursos naturales y sustentabilidad ambiental.

“Esta región es caracterizada por su mega biodiversidad y complejidad ecosistémica manifiesta en una heterogeneidad ecológica de formaciones como el matorral, las selvas pluviales más húmedas del planeta hasta la variedad de ecosistemas de las vertientes y cumbres andinas, encontrándose allí una de las mayores concentraciones de diversidad de especies; según los registros realizados por Biopacífico⁶⁹ (Walschburger, en 1998) para 36 familias, en la región del Pacífico biogeográfico se encuentra el 15% del total de las especies descritas a nivel mundial para las mismas familias. Desde esta perspectiva subregional, la mayor riqueza conocida de especies está en el departamento del Chocó, seguido del Valle del Cauca, Nariño y Cauca. Gentry (1986) estima que aquí están las comunidades de plantas más ricas en especies del mundo. Igualmente se registra en esta región uno de los mayores índices de endemismo continental de plantas, o sea, especies exclusivas de una región terrestre”.

Abordar la realidad que afrontan las comunidades afrocolombianas en el Territorio Región del Pacífico, implica ubicar que, ésta, es la región con mayor diversidad biológica por metro cuadrado en el mundo, según lo establecido en la descripción que antecede a esa parte; pues, después de la amazonia, el Territorio Región del Pacífico es la segunda zona en importancia ambiental y ecológica a nivel global. Desde esa perspectiva las comunidades afrocolombianas asentadas allí ancestralmente, han convivido en armonía con la naturaleza, protegido los recursos naturales y garantizado su sustentabilidad.

⁶⁹ INFORME BIOPACÍFICO. apud DIAZ CAÑADAS, Gonzalo. *Pacífico: Territorio y biodiversidad en disputa. Serie Pacífico: Ambiente y Culturas Amenazadas*. Bogotá, 1998.



Hoy en tiempos de calentamiento global⁷⁰ y cambio climático⁷¹, las comunidades afrocolombianas y sus líderes, diseñaron estrategias de titulación colectiva de tierras, la cual contribuyó en parte a la protección de los recursos naturales y del ambiente. A pesar de las casi seis millones de hectáreas tituladas (6.000.000 has) en la región del Pacífico, de la elaboración de varios planes de uso, manejo ambiental y ordenamiento

⁷⁰ El calentamiento global es el incremento progresivo de la temperatura media del planeta propiciado hoy, fundamentalmente, por el incremento acelerado de los gases de efecto invernadero en la atmosfera, producto de las crecientes emisiones por parte de las actividades desarrolladas por la humanidad, sobre todo en lo que atañe a la industria, el desperdicio de recursos naturales y el cambio en los usos de la tierra.

Según el último informe del IPCC, el aumento total de la temperatura desde 1850 hasta 2005 es de 0.76 grados Celsius, dato que es congruente con el aumento del contenido de vapor de agua (el gas de efecto invernadero más significativo y más potente como acumulador de calor) en la atmosfera, al menos desde el decenio de 1980, tanto en tierra como en los océanos, así como en la troposfera superior. Igualmente con las desviaciones que muestran que la temperatura media de los océanos ha aumentado hasta profundidades de más de 3000 metros, que los glaciares de montaña y la cubierta de nieve han disminuido como promedio en ambos hemisferios, que el nivel medio del mar se elevó a un ritmo medio de 1.8 milímetros anual desde 1961 a 2003 entre otros. Esta información es coherente con el comportamiento evidenciado y medido del nivel de gases de efecto invernadero, especialmente el Dióxido de carbono (CO₂), presentes en la atmosfera. Nelson Vásquez Castellar's 25-Marzo de 2009. Disponible en: <http://www.cambioclimatico.com/contenido/clima-tiempo-y-calentamiento-global>.

⁷¹ Cambio climático es un concepto mucho más amplio, se concibe como el resultado ultimo de un proceso acumulativo, ya sea de calentamiento o enfriamiento, y que se sustenta en el cambio sostenido de los promedios de las variables climáticas durante un período de tiempo significativo. Se habla de cambio climático cuando más allá de las anomalías que caracterizan la variabilidad climática secuencial y periódica que ya se conoce, cambian las condiciones que caracterizan el sistema climático para dar paso a otras con fenómenos diferentes en clases, intensidades o frecuencias. Si mirásemos la clasificación climática mundial según Köppen, podríamos conocer los aspectos que caracterizan cada clase de clima, y desde este punto cabría considerar que a nivel regional un cambio climático ocurriría cuando se pase de un tipo a otro.

Cuando se hace referencia a los cambios climáticos del pasado remoto, se entiende la sucesión de eventos cataclásticos que generaron cambios radicales en el planeta, desde su constitución morfológica hasta los componentes químicos de su atmósfera, pasando de etapas de excesivo calentamiento a glaciaciones por espacio de millones de años e incluso de miles de millones. En el período actual, el cambio climático que se prevé está influenciado por el calentamiento global del sistema atmosférico, sustentado en una serie de evidencias que indican que si continúa la tendencia actual llegaremos a un punto en donde habría condiciones climáticas radicalmente diferentes a las actuales en todo el planeta. Los próximos cuatro años son cruciales, se cumplirán 35 años de calentamiento global sostenido, el más largo período cálido desde la edad media (900 a 100 DC), tiempo en que se produjo el llamado "Pequeño Óptimo Climático", que llevó a lo que se conoce como la "Pequeña Glaciación", lo que nos pone de manifiesto la alternancia periódica entre ciclos de calentamiento y enfriamiento, con una gran diferencia en el momento actual: el hombre y su capacidad de incidir en la dinámica del sistema climático a través de su modelo de desarrollo. Nelson Vásquez Castellar's 25-Marzo de 2009. Disponible en: <http://www.cambioclimatico.com/contenido/clima-tiempo-y-calentamiento-global>.



territorial, elaboración de planes de bienestar o étnodesarrollo⁷², de manera paralela y estructuralmente en contravía de los postulados comunitarios, el gobierno colombiano insiste en una estrategia de devastación ambiental y desplazamiento de los pobladores, a través de la extracción de los recursos naturales poco planificada, y donde las comunidades que han protegido por siglos, se les niega el derecho a decidir el futuro que quieren para ellos y para los recursos que han conservado.

La inserción de cultivos de uso ilícito, junto con las fumigaciones de los mismos, en una clara estrategia de desplazamiento de los pobladores nativos y de violación de sus derechos, ha aportado además de un gran conflicto social y cultural, importantes daños en materia ambiental, difícilmente evaluables dado la magnitud y dispersión del problema en el territorio.

Así como los cultivos de uso ilícito, el monocultivo de la palma aceitera también constituye una grave amenaza para la región.

“...Y esa cosa tributaria la despejamos, pero anímense porque el marco tributario de la palma hoy es bueno, tiene unos estímulos muy importantes y quisiera proponerles una meta: que en los cuatro años que empiezan, el país agregará 400.000 hectáreas más de palma, 100.000 por año...”

...Y les propongo algo adicional: en zonas como Tumaco, Guapi, el Pacífico, que el gobierno sea socio de ustedes, con recursos de capital de riesgo para proyectos de palma y de biodiesel. Que el gobierno sea socio de ustedes. La verdad es ésta: los pueblos tienen que aprender de experiencias, uno no puede pretender que un Estado

⁷² PLAN DE ÉTNODESARROLLO REGIONAL 2007-2010 Costa Pacífica Cauca. Timbiquí: Asociación de Consejos Comunitarios de Timbiquí, Asómanos Negra y otros Consejos Comunitarios, febrero de 2007.



que sea el único empresario ni tampoco puede aceptar el paradigma neoliberal. Ni lo uno ni lo otro...”⁷³

“...Y eso nos obliga, ministro, a acelerar lo siguiente: que tiene que dedicarse el Ministerio, pero con perseverancia. Rogaría que haga una cuarentena de los empresarios de Tumaco y los compatriotas afro-descendientes y no los deje levantar de la oficina, donde los encierre, hasta que lleguen a un acuerdo. Tiene que ser así, esto si no es con perseverancia no... Enciérrelos allí y entonces propóngales como case, que el Estado aporta, que lleguen ellos a unos acuerdos sobre uso de esas tierras y el gobierno aporta recursos de capital de riesgo. Y propóngales una fecha y les dice: ‘señores, nos declaramos en cónclave y de aquí no salimos hasta que tengamos un acuerdo’.

Porque aquí hay que reconocer lo bueno y lo malo, en este Meta y en el Casanare y en lo que empieza a dar en el Guaviare, unos crecimientos formidables de palma, en Tumaco no. Y Tumaco que tiene la carretera, váyanse un poquito al norte, esa área del Guapi, El Charco, con excelentes condiciones y sin una mata de palma y llena de coca que tenemos que erradicar. Sería mi sugerencia muy respetuosa...”⁷⁴

En tiempos de cambio climático y calentamiento global, proyectar talar trescientas mil hectáreas (300.000has) de bosque y en éstas cientos de miles de hectáreas de bosque húmedo tropical, incluido el manglar y el natal, como lo pretende el gobierno colombiano para implementar el monocultivo de la palma aceitera en la primera zona en biodiversidad en el mundo y segunda zona estratégica ambientalmente hablando, a nivel global, no es sólo una amenaza para las comunidades afrocolombianas locales que han protegido este ecosistema, sino que también es una amenaza para la seguridad mundial, en términos ambientales y ecológicamente hablando.

⁷³ Ibídem. Pág. 7

⁷⁴ Ibídem. Pág. 8



Así las cosas, las comunidades tienen el desafío de realizar mayores esfuerzos para conectar su lucha por la vida en el Territorio Región del Pacífico, con las luchas que mundialmente se vienen dando para garantizar la vida con dignidad en el planeta, pues este asunto, tiene que ver radicalmente con proteger los recursos naturales y del ambiente para garantizar la vida de los seres humanos y de todas las especies.

2.3 Balance, desafíos y perspectivas del movimiento social afrocolombiano: veintidós años de la Ley 70 de 1993

Como iniciativas del Proceso de Comunidades Negras PCN desde el punto de vista de acciones profundas y concretas en defensa del territorio, a mediados de la década del 2000, los cultivos de uso ilícito habían transformado parte del paisaje del territorio región del Pacífico, inicialmente en reuniones de la Coordinación Nacional del PCN se insta la organización comunitaria para llevar a cabo procesos de erradicación autónoma y manual de los cultivos de uso ilícito, es así como la Estrategia de Erradicación Autónoma de la coca ERA, se implementa inicialmente en el Consejo Comunitario del Río Yurumanguí y posteriormente es aplicada en otros consejos comunitarios del sur.

Como iniciativas del Proceso de Comunidades Negras PCN desde el punto de vista de acciones profundas y concretas en defensa del territorio, a mediados de la década del 2000, los cultivos de uso ilícito habían transformado parte del paisaje del territorio región del pacífico, inicialmente en reuniones de la coordinación nacional del PCN se insta la organización comunitaria para llevar a cabo procesos de erradicación autónoma y manual de los cultivos de uso ilícito, es así como la estrategia de erradicación autónoma de la coca ERA, se implementa inicialmente en el Consejo Comunitario del Río Yurumanguí y posteriormente es aplicada en otros consejos comunitarios del sur.



“...en una Asamblea del Consejo Comunitario del Río Yurumangui, la comunidad declaró que ese sería un territorio libre de coca y monocultivos. Siguiendo este mandato y ante el crecimiento de los cultivos de coca y el aumento de las fumigaciones en distintas zonas del Pacífico como Nariño y Cauca, el Proceso de Comunidades Negras en Colombia PCN, sus instancias y Consejos Comunitarios, iniciaron un trabajo de consulta y concientización en otras comunidades sobre la necesidad de impulsar una estrategia propia de erradicación o saneamiento de los territorios ancestrales; en noviembre del 2007, el Consejo comunitario del Río Yurumangui convocó una actividad comunitaria denominada (Minga) para erradicar autónomamente los cultivos de coca que habían sido sembrados en su territorio, “soy Yurumanguireño de respeto y por esto no siembro ni cultivo Coca” en esta iniciativa se logró erradicar 25 hectáreas, poco después los Consejos Comunitarios de los ríos Calima y Anchicayá, en una modalidad distinta de actuación, establecieron con los dueños de los cultivos acuerdos para que abandonarían y sanearán los territorios...”⁷⁵

En un nuevo auge minero las formas de explotación, la mecanización, la militarización del territorio y los armados ilegales o ejércitos privados, el PCN en Buenaventura levanta las banderas contra la explotación del oro y su consecuente deterioro ambiental del territorio, esa situación propone un nuevo terreno de resistencia, algunos consejos comunitarios asumen las banderas y otros son llevados a presiones de actores armados e intereses económicos que les lleva al conflicto la relación con la instancia regional, de tal manera, hacer más fácil la incorporación de retroexcavadoras a los territorios. Los riesgos y los grandes impactos posibilitan que a pesar de las situaciones difíciles y las tensiones, se mantenga la nucleación en la

⁷⁵ CONVERSATORIO CON LÍDERES del Proceso de Comunidades Negras PCN. Bogotá: Oficina PCN, Agosto 2012..



instancia regional como soporte a los nuevos vestigios de resistencias en algunos consejos comunitarios.

El Consejo Comunitario del Río Yurumanguí quien eleva los puños y en asamblea general determina que no entrarán retroexcavadoras al territorio, lo que supone ya un gran desafío para los pobladores y para los miembros de la Junta del Consejo Comunitario debido a las presiones existentes en el territorio.

Asamblea de Consejos Comunitarios de Buenaventura es un espacio de confluencia, si bien no es una organización en particular, genera dinámicas de articulación y acuerdos de trabajo en temas como los humanitarios, ambientales, consulta previa y movilización social.

Es una estructura nueva que se articula a las originarias y posibilitan nuevas formas de hacer, nuevas dinámicas de diálogo en el territorio al tiempo que oxigena la movilización social para afianzar las originales perspectivas de lucha de las comunidades en el territorio región. Como la asamblea emerge también en circunstancia la articulación Minga Norte, que se trata de espacios de trabajo de los consejos comunitarios de la Bahía Málaga el Consejo Comunitario de La Plata Bahía Málaga, el Consejo Comunitario de Puerto España y Miramar, El Consejo Comunitario La Barra, Juanchaco y Ladrilleros, la particularidad de los mismos con excepción de La Plata han tenido largos procesos de gestión de sus títulos colectivos debido a su ubicación en espacios de Ley 55 de 1966, sin embargo la titulación de Puerto España y Miramar ha sido esperanzador para los demás consejos y vienen avanzado en dicha dinámica.

Estos bajo el liderazgo del Consejo Comunitario de La Plata Bahía Málaga, gestionaron la realización en la zona del Parque Nacional Natural, marino, Uramba Bahía Málaga en una estrategia de lucha contra el establecimiento de un Puerto en la zona y buscando la protección del ecosistema para las Ballenas Yubartas. El Parque



Nacional Natural se oficializó en 2010 y desde entonces vienen trabajando en los procesos de planificación del mismo.

Un aspecto de especial relevancia en Buenaventura y una ruptura con la visión originaria de la reivindicación de derechos étnico-territoriales corresponde a la desviación de la filosofía de protección del territorio por cuencas, responde al surgimiento de nuevos actores que bajo el paraguas de los derechos ya conquistados, irrumpieron en el proceso organizativo con la consecuencia de su particular desdibujamiento. Se refiere a la Federación de Consejos Comunitarios Veredales FECOVA y su lideresa Rosa Emilia Solís, primero fue el rompimiento de la filosofía y espíritu de la Ley 70 del 93 en cuanto a titulación colectiva se refiere; se pasó de titular las cuencas como estrategia de protección integral a los territorios, a la titulación de Corregimientos, Veredas y grupos pequeños de familias que en ocasiones no constituían comunidad y con ello una mercantilización de procesos organizativos y comunitarios; es a través de esta estrategia que Rosa Emilia Solís, se hace representante de las Comunidades Negras del Valle del Cauca ante la Comisión Consultiva de Alto Nivel e inicia dinámicas de incidencia negativas en procesos de Consulta Previa del nivel local regional y nacional, lo cual le ha acarreado una serie de titulares de prensa, mas también en convivencia con funcionarios institucionales logró procesos de capitalización económica que le han servido de base para todo tipo de componendas que afectaron de manera radical el proceso organizativo afrocolombiano, no solo en Buenaventura y el Pacífico colombiano, sino también a nivel nacional.

Si bien entre los años 2011 y 2012 se ha presentado un nuevo auge en materia de titulación colectiva, ochenta y tres mil, setecientos noventa y cuatro punto noventa y un hectáreas (83.794,9145 Has); se hace necesario profundizar los esfuerzos en este sentido, cosa que haga efectiva la titulación en escenarios por fuera del Pacífico, donde existen solicitudes de titulación colectiva y solicitudes de acompañamiento y capacitación, como es el caso de la Costa Caribe y los valles interandinos.



Si bien se denota avances importantes en materia de titulación colectiva de tierras; cinco millones trescientas un mil, ochocientas diecinueve punto sesenta y cuatro hectáreas (5.301.819,6423); la propiedad contrasta con el bajo apoyo institucional y el poco avance en materia de desarrollo productivo que le de sustento a la propiedad en la dirección de garantizar el desarrollo económico y social de la población, guardando su integridad cultural.⁷⁶

Otro aspecto en el que se ha presentado desarrollo en materia normativa, tiene que ver con el Capítulo VI de la Ley 70 de 1993, frente a “mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural”; si bien existe un marco normativo sobre la materia, su aplicación sigue siendo tímida y aun no alcanza niveles satisfactorios en relación con la concreción de las garantías para dicho grupo étnico, en los últimos años se ha reglado un concurso de docentes etnoeducadores, que en teoría apoyaría el fortalecimiento de los procesos identitarios de los niños y jóvenes en edades tempranas o escolares; sin embargo la realidad tiene que ver con que la formación de base de estos docentes no tiene este enfoque de etnopedagogía, no incorpora elementos de la cultura afrocolombiana y a esto se suma que no existen procesos de formación apoyados y financiados por el propio Ministerio de Educación sobre la etnoeducación y mucho menos procesos continuos de seguimiento al desarrollo de los planes curriculares planteados como etnoeducativos.

Sobre la etnoeducación y sus desafíos para el fortalecimiento de la identidad cultural, existen trabajos investigativos de gran trascendencia que lo abordan en profundidad, por ello no nos detendremos en el análisis de ésta cuestión; sin embargo a pesar de la normatividad vigente, la misma no se han implementado de manera efectiva.

⁷⁶ INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER), Subgerencia de Promoción y Asuntos Étnicos; Dirección Técnica de Asuntos Étnicos. Bogotá D.C.: INCODER, octubre de 2012. Análisis realizado a partir de la indagación y cruce de datos de información tomada del Instituto



Por otra parte desde la promulgación de la Ley 70 de 1993, diversas organizaciones afrocolombianas, han construido propuestas conducentes a la reglamentación del Capítulo IV de la misma, atendiendo que la cultura y la identidad en dichos espacios territoriales, se encuentra íntimamente ligada a la permanencia de los recursos naturales y del ambiente presente en los territorios. Decididamente durante los años 2007 y 2008, se conformó con apoyo de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior⁷⁷, un grupo técnico interdisciplinario que logró discutir sobre el momento, y la importancia de que en dicha coyuntura se formulara un proyecto de Decreto que reglamentara de manera integral el acceso a los recursos mineros abordando en dicho proceso el Capítulo V de la ley, de igual manera, se planteó la incorporación del Capítulo VII, relativo al desarrollo económico y social de la población afrocolombiana.

En efecto, durante estos dos años el equipo en mención estructuró una propuesta de reglamentación integral de los capítulos cuarto, quinto y séptimo de la Ley 70 de 1993, relativos a los recursos naturales y del ambiente, recursos mineros y desarrollo económico y social respectivamente. La propuesta fue consensuada entre las organizaciones afrocolombianas del país y presentada al gobierno en desarrollo de la Asamblea Nacional de Organizaciones Étnicas y Consejos Comunitarios realizada en el municipio de Tumaco, entre el 19 y 22 de diciembre de 2008; como producto de esta reunión, se acordó entre otros aspectos, que debido a la existencia de la propuesta de reglamentación integral, se realizaría en marzo de 2009 una Comisión Consultiva de Alto Nivel, ampliada a los Consejos Comunitarios y Organizaciones, pues este espacio de participación responde al seguimiento de aspectos relacionados con la reglamentación de la Ley 70 de 1993; de tal manera que en concertación con el gobierno nacional se expidiera el nuevo Decreto que reglamentaría integralmente los capítulos pendientes de la Ley 70 de 1993.

⁷⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN DE ASUNTOS PARA COMUNIDADES NEGRAS. *Antecedentes del Decreto para la Reglamentación Integral de la Ley 70 de 1993*. Bogotá: El Autor, 2007.



Estos acuerdos, denominados por los participantes y el gobierno nacional como Acuerdos de Tumaco con Comunidades Afrocolombianas, posteriormente fueron incumplidos por el Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior y Vicepresidencia de la República.

De esta manera, en lo correspondiente a la protección de los derechos de las poblaciones afrocolombianas en materia de recursos naturales, mineros y lo que podría contribuir en su desarrollo económico y social, se ha dejado de lado la reglamentación de estos aspectos consagrados en la Ley 70 que podría tomarse como base para su avance y pasar de un estado de cosas inconstitucionales a generación de instrumentos normativos y de política que propendan por una inclusión y avance de los derechos de los afros en la institucionalidad del Estado colombiano.

Ahora, si bien no hubo reglamentación de la normatividad a favor de los afrocolombianos por la vía de la Ley 70 de 1993; por el contrario, sí se ha avanzado en reglamentaciones por el camino de otras iniciativas normativas, las cuales van en detrimento de los derechos reconocidos a estas poblaciones; es el caso del actual Código de Minas, en esta materia el gobierno nacional ha avanzado en una serie de regulaciones, las cuales flexibilizan el acceso a concesiones mineras a terceros en los territorios ancestrales de estas poblaciones, sin que se aplique en la mayoría de casos la normatividad mínima que les protege y garantiza derechos.

Téngase en cuenta, que de conformidad con el Decreto 1745 de 1995, para otorgar concesiones mineras, licencias ambientales, obras etc., en territorios susceptibles de ordena la solicitud de concepto previo a la Comisión Técnica de Ley 70 de 1993; sin embargo, este trámite necesario no se cumple y por ende dicha regulación no es aplicada.



En consecuencia, la falta de aplicación de las regulaciones previstas en la normatividad, en el sentido de proteger la integridad cultural de las comunidades y de la nación, como para fomentar el desarrollo económico y social en las comunidades afrodescendientes, han agravado la situación de éstas en los últimos años. Es en este contexto en el que la Corte Constitucional Colombiana en Sentencia T-025 de 2004, declara un estado de cosas inconstitucionales debido a las profundas violaciones a los derechos de las comunidades afrocolombianas con la anuencia del Estado.

Dicha sentencia orienta una serie de órdenes de inmediato cumplimiento a las instituciones del Estado; las cuales a febrero del año 2009, cinco años después de proferida la sentencia, su implementación fue nula o casi nula en la medida que la situación descrita por la Corte Constitucional mostraba evidencias de agravamiento; en este marco la Corte Constitucional produce el Auto de seguimiento 005 de 2009, en el cual conmina al gobierno a implementar medidas urgentes que superen el estado de cosas inconstitucionales y a que la situación de las comunidades afrodescendientes sea resuelta⁷⁸.

Lo que demuestra la inoperancia de las instituciones del Estado, cuando de abordar de manera estructural las situaciones de las comunidades afrodescendientes se trata, es la evidencia de que transcurridos ocho años de la Sentencia T-025 de 2004 y cuatro años del Auto 005 de 2009, las situaciones en estas poblaciones no han mejorado, por el contrario, continua agravándose en algunos contextos, como la costa caucana municipios de

⁷⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004.

La necesidad de un enfoque diferencial que reconozca la diversidad de los desplazados afrodescendientes 1. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno en el país, e impartió varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación y a avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos de los desplazados. 2. Al resaltar las falencias de la política para proteger los derechos de la población desplazada en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional señaló, entre otros factores, que no habían sido *“reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como (...) los grupos étnicos (...).”* Igualmente destacó que *“los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como (...) los grupos étnicos.”*



Timbiquí, Guapi y López de Micay, el norte del Cauca, entre otros, al igual que a pesar de los múltiples informes presentados por las instituciones, no se advierten medidas específicas que superen el estado de cosas lesivas⁷⁹.

De otro lado las instituciones de gobierno responsables de la implementación de las acciones ordenadas por la Corte Constitucional; “coordinadas” por el Ministerio del Interior, envían informes periódicos de cumplimiento a la Corte, sin que esta situación se encuentre modificando de manera sustancial las realidades en que se desenvuelven estas comunidades y es el fondo de lo que la Corte ha ordenado subsanar.⁸⁰

De otro lado la agudización del estado de cosas inconstitucional, se ve agravado en la reiterada violación al derecho fundamental que tienen las comunidades afrocolombianas a la Consulta Previa y al Consentimiento, Previo, Libre e Informado sobre los destinos de sus territorios ancestrales, su cultura, su vida y opciones de desarrollo en el marco de sus aspiraciones como Pueblos.

De conformidad con el Artículo 6 de la Ley 21 de 1991, se tiene que los Estados deben establecer los medios a través de los cuales, los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan. Este que se concibe como el derecho general a la participación se debe garantizar en las políticas y programas que de alguna manera les concierne y su objetivo es que se garanticen a los pueblos interesados unas oportunidades de participación que sean, al menos, equivalentes a las que están a disposición de otros sectores de la población.

⁷⁹ DIRECCIÓN DE ASUNTOS PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, PALENQUERAS Y RAIZALES. *Informe preparado para la Corte Constitucional*. Bogotá: La Dirección, 7 de julio de 2012.

⁸⁰ *Ibídem*.



Como puede observarse el derecho a la participación de los grupos étnicos, corresponde a la responsabilidad que tienen los estados de garantizar que todos sus ciudadanos participen de manera igual en el proceso de toma de decisiones en diversas materias correspondientes a la administración. Este derecho a la participación es diferente al derecho fundamental que tienen éstos a la Consulta Previa y al Consentimiento; veamos.

En ese orden de ideas, el Artículo 6 prevé el derecho a la consulta previa, para aquellas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a comunidades indígenas y negras y se constituye como un derecho de carácter fundamental y es obligatorio cuando las medidas tengan una afectación directa, que se da cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios⁸¹.

La Consulta previa es un derecho constitucional que tienen los pueblos negros, afrocolombianos, a ser consultados sobre medidas administrativas, legislativas o proyectos de infraestructura que puedan afectar sus comunidades y constituye un excelente escenario para proteger la integridad cultural, social y económica de estos grupos humanos.

Responde entre otros aspectos, a la ponderación de los valores superiores de nuestra sociedad, a la superación de un estado de violencia permanente a la que son sometidas estas poblaciones, degradando el sentido de lo que llamamos democracia participativa, inclusiva y respetuosa de la igualdad en la diferencia; de esta manera, la aplicación efectiva de la Consulta Previa y el Consentimiento Previo, Libre e Informado sería una gran contribución al funcionamiento incuestionable de lo que hemos definido constitucionalmente como estado social de derecho.

⁸¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C - 030 de 2008*.



Pues bien, este derecho fundamental que es la consulta previa para los grupos étnicos en Colombia, ha sido puesto en escena en varias oportunidades; su función al ser mal interpretada por funcionarios de gobierno, al ser demandas y examinadas por la Corte Constitucional, la misma dejó sin vigencia El Estatuto de Desarrollo Rural, La Ley Forestal, condicionó la aplicación del Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010 y produjo una sentencia modulada sobre el voraz código de minas aprobado por el Congreso en el periodo de gobierno pasado⁸².

De esta manera, la actitud y las actuaciones de funcionarios con altos cargos en el gobierno, ponen este derecho en permanente tensión, pues la creación de una Dirección de Consulta Previa al interior del Ministerio del Interior con el propósito de una aplicación efectiva de este derecho fundamental, por el contrario ha agudizado su pésima interpretación al respecto, pues la misma con frecuencia viene conceptuando en contra de la aplicación de este justo derecho; negando a las comunidades ser consultadas como lo ordena la Constitución y la ley.

Durante el segundo semestre de 2013, se llevó a cabo el III Censo Nacional Agropecuario en Colombia; en efecto levantar la información en Comunidades Afrocolombianas e Indígenas, requiere más que de un proceso de participación, un proceso de Consulta Previa en la que estos grupos étnicos no solo participen, sino que también acuerden con La Dirección Nacional de Estadísticas DANE, los procedimientos y el uso de la información a levantar en sus territorios; de esta manera el DANE le solicita al Ministerio del Interior a través de la Dirección de Consulta Previa DCP, certifique la necesidad de que dicho proceso sea consultado y en efecto inicie los trámites conducentes a garantizar dicho derecho; sin embargo y para sorpresa de los procesos organizativos de éstas comunidades, la DCP certificó al DANE que para el desarrollo de dicho CENSO, no es necesario desarrollar consulta con los grupos étnicos.

⁸² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencias C-175 de 2009 Constitucionalidad de la Ley 1152 de 2007 Estatuto de Desarrollo Rural. C-461 de 2008 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. C-030 de 2008 Ley General Forestal.*



En respuesta a dicha afrenta, los procesos organizativos de Comunidades Afrocolombianas e Indígenas, producen un comunicado a la opinión pública denominado **“comunicado de los pueblos indígenas y comunidades negras al gobierno de Colombia y a la opinión pública nacional e internacional”**. Éste, fechado julio 14 de 2012, entre los aspectos que solicita y pone en cuestión entre otros aspectos con “Cambio del Dr. Rafael Torres de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior.”⁸³

Entre otros conceptos de la recién creada Dirección de Consulta Previa, negando la aplicación del derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento previo para los grupos étnicos en general y comunidades afrocolombianas en particular, se encuentran:

Concepto de la DCP a la Sub Directora del Departamento Nacional de Planeación respecto de la aplicación de la Consulta Previa en el marco del Sistema General de Regalías de fecha 2 de octubre de 2012. Concepto sobre la formulación de un Plan de Desarrollo Sostenible en el Archipiélago del Rosario y San Bernardo, en el marco de Sentencia del Consejo de Estado de noviembre de 2011. Entre otros.

La situación del derecho fundamental a la Consulta Previa, se ve agravada cuando por iniciativa gubernamental a través del Ministerio del Interior, se pretende presentar al Congreso de la Republica un proyecto de ley que reglamente la Consulta Previa, **“proyecto de ley estatutaria no..... de 2012 Por la cual se desarrolla la Consulta Previa para Grupos Étnicos y se dictan otras disposiciones”** el mismo que ha circulado por varias instituciones como documento de trabajo para formulación de observaciones, no ha sido consultado con las comunidades titulares de dicho derecho ni mucho menos presentado como intención a las mismas.

⁸³ COMUNICADO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES NEGRAS al gobierno de Colombia y a la opinión pública nacional e internacional. Bogotá D.C., julio 14 de 2012. Consultado en www.renacentes.org, en fecha 21 de oct. de 2012.



De esta manera se puede constatar que el Ministerio del Interior, a través de la recién creada Dirección de Consulta Previa, viene reiteradamente violentando dicho derecho fundamental, sin que exista intervención por órgano de control alguno, lo que hace inferir una connivencia de aquellos con la situación expresa.

Recientemente el gobierno ha presentado al congreso el 27 de septiembre de 2012, el proyecto de ley denominado **“Por el cual se establece la Ley de participación y representación para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”**; el mismo que tiene vicios de procedimiento, pues a la luz de la Constitución, la ley y la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional colombiana, no surtió el proceso de Consulta Previa y Consentimiento Previo Libre e Informado.

El proceso de Consulta Previa de éste proyecto, se realizó en el marco de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, y además de violentar los estándares internacionales y los de la Corte Constitucional; estuvo mediada por una fuerte oposición de un conjunto de organizaciones y comunidades, las cuales no fueron consultadas sobre el particular.

El escenario de ésta ley es contradictorio, pues aspectos esenciales de la misma, se encuentran incorporados como lineamientos y políticas en el “Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos””. En esa dirección no sería necesario una nueva ley para aplicarlos, sino que por el contrario se requiere de la decisión institucional para implementarlos a través de programas específicos. Entre otros aspectos, el Plan Nacional de Desarrollo incorpora y sustenta lo relacionado con la igualdad de oportunidades para superar las condiciones de marginalidad, exclusión y pobreza en que viven las comunidades afrocolombianas en el país.



De otra manera el precitado proyecto de Ley, aborda elementos sustanciales de la Ley 70 de 1993, la cual en su capitulo incorpora aspectos relacionados con los mecanismos para el desarrollo económico y social de las Comunidades Afrocolombianas; sin embargo tal como mencionamos arriba, ésta no ha sido reglamentada en dichos aspectos; en efecto ¿cuál sería la pertinencia de una nueva ley que aborde estos asuntos si ya existe una y se encuentra sin reglamentar?, ¿Por qué no reglamentar mediante decreto los aspectos de la Ley 70 de 1993, en cuyo caso existen propuestas consensuadas por las Comunidades a través de sus procesos organizativos y técnicos? ¿Por qué someter al Congreso a un desgaste relacionado con esta ley, cuando el gobierno podría reglamentar los aspectos más importantes mediante Decreto o el diseño de programas específicos en implementación del Plan Nacional de Desarrollo?; son sólo algunas de las preguntas que surgen en un escenario de incertidumbre con la participación de las Comunidades Negras, afrocolombianas en las decisiones que les afecte y al país, tal como planteado por la Ley 70 de 1993 son reglamentar.

En consecuencia el proyecto de ley mal llamado de Igualdad de Oportunidades, no aporta elementos nuevos en relación con la necesidad de diseñar políticas públicas e implementar el marco normativo en función del etnodesarrollo de los afrocolombianos; sino que por el contrario el proyecto en mención, constituye un nuevo factor que distrae a la luz de la urgente necesidad que tienen éstas comunidades que se apliquen y desarrollen la normatividad ya existente.

Del presente análisis, se infiere que en materia de la aplicación del marco normativo en favor de las Comunidades Afrocolombianas, y los desafíos en materia de reglamentación integral, los esfuerzos realizados no se corresponden con las necesidades y requerimientos, y en su efecto se halla una sistemática violación a la ley y la Constitución.



Así las cosas, se hace necesario construir un nuevo marco de coherencia institucional respecto de los abordajes de las problemáticas presentes en esta población debido a la falta de garantías en la aplicación de sus derechos, lo cual incrementa el nivel de vulnerabilidad a factores externos que tienen impactos desproporcionados en sus vidas.

En concordancia con lo planteado se hace necesario la reglamentación integral de los Capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993, en vez de tramitar ante el Congreso una “Ley de oportunidades para los afrocolombianos” que amerita un mayor desgaste institucional y de fondos del Estado, aun teniendo en cuenta que dicho proyecto de ley no ha sido consultado con las comunidades.

Uno de los esfuerzos más importantes y significativos en la gestión de la articulación política del proceso organizativo de los afrocolombianos lo constituyó el denominado Primer Congreso Nacional del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal llevado a cabo en la ciudad de Quibdó, Chocó del 23 al 27 de agosto de 2013, en dicho Congreso que se preparó con tensiones en materia de representación y liderazgo, se abordaron diversos debates y temáticas que se presentan a continuación.

2.3.1 Los temas trabajados, los debates y los desafíos del movimiento social afrocolombiano⁸⁴

El Proceso del Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal, se llevó a cabo entre el 10 de enero y el 27 de agosto del año 2013. Bajo la filosofía del Ubuntu lema del Congreso, desde la concepción de una dinámica de trabajo que vinculara a todos los sectores organizativos, espirituales y académicos del movimiento social afrocolombiano, que afrontara los debates,

⁸⁴ El presente título y artículo corresponde al documento que el autor preparó como introducción al libro Memorias del Primer Congreso Nacional del Pueblo Negro, Afrocolombiano Palenquero y Raizal.



posiciones y concretara una agenda común y un espacio autónomo de interlocución plural, que permita la el desarrollo del marco referencial de derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales. Esta iniciativa constituye una de las acciones más importantes llevadas a cabo por el movimiento social afrocolombiano durante los últimos 20 años.

Este trabajo muestra los resultados del proceso del Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal, desde la propuesta de estructuración del Congreso, la cual contempló los diversos sujetos-actores del movimiento social, como los temas de la agenda común acordados y a gestionar.

El Congreso se llevó a cabo con un proceso de preparación intenso a través de más de 15 reuniones del equipo ejecutivo y político; una reunión que sienta los acuerdos realizados con el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural doctor Juan Camilo Restrepo, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER doctora Miriam Villegas Villegas y el Viceministro para la Participación y la Igualdad de Oportunidades, del Ministerio del Interior y del Derecho doctor Aníbal Fernández de Soto quien por sus funciones misionales asume la concertación del proceso.

La fase operativa de los acuerdos de dicha reunión hacia la realización del Congreso Nacional, se dio a través del desarrollo de 35 Congresos departamentales y sectoriales, como el Palenquero y el Raizal, lo cual garantizó la participación de unas ocho mil (8000) personas Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales en todo el país.

Los temas abordados corresponden a la agenda pendiente y retrasada por más de 20 años, en primera instancia lo concerniente a la reglamentación integral de la Ley 70 de 1993, y sus capítulos IV, relativo a los recursos naturales y del ambiente; V sobre recursos mineros; VI de los mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural; VII respecto del desarrollo económico y social. Una



ley que instituyó unos derechos a los Pueblos Negros, Afrocolombianos y que lleva 21 años sin reglamentar, demuestra la existencia de altos niveles de exclusión y discriminación en la institucionalidad del Estado colombiano, con los más de 10 millones de afrocolombianos que habitan el territorio nacional.

El documento base del proceso de reglamentación, corresponde a la sistematización de todos y cada uno de los documentos que desde 1993 se produjeron como propuestas de los pueblos negros, afrocolombianos y sus organizaciones representativas, para la reglamentación de la Ley 70 de 1993. El proceso de sistematización por parte de un equipo técnico de las organizaciones, de comunidades negras, afrocolombianas, coordinado por quien escribe esta introducción, se llevó a cabo durante los años 2007 y 2008, lo cual finalizó con la Asamblea Nacional de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnicas, llevado a cabo en Tumaco - Nariño del 17 al 22 de diciembre de 2008 y cuyo compromiso de reglamentar dicha norma fue asumido por el Gobierno del entonces al más alto nivel (Vicepresidente de la República, Ministro de Agricultura y Viceministra del Interior), acuerdo incumplido por parte del Gobierno, quien no sólo imposibilitó la reglamentación de la Ley 70 de 1993, sino también la implementación del Auto 005 de 2009.

Las propuestas para la reglamentación de la Ley 70 fueron trabajadas en los congresos departamentales, recogidas y reforzadas en las mesas del Congreso Nacional Afrocolombiano en Quibdó - Chocó. Ante esta situación, el Señor Juan Manuel Santos-Presidente de la República de Colombia, hizo el compromiso de que antes de terminado el año 2013, se habría reglamentado la Ley 70 de 1993; pero los cambios en el Ministerio del Interior y la actitud asumida por el nuevo Ministro, su Viceministra y su Directora de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, han imposibilitado el cumplimiento de los acuerdos establecidos por el propio Presidente de la República en la instalación del Congreso Nacional.



El libro está dividido en cinco partes, más los anexos. La primera incorpora los antecedentes del Congreso, la propuesta con los objetivos y las metas que se propusieron alcanzar en desarrollo del Congreso. La segunda parte presenta el proyecto de decreto de reglamentación integral de la Ley 70 de 1993, que aún será objeto de actualización, ajustes y la relatoría de las mesas de trabajo sobre cada uno de los capítulos, así: capítulo IV, relativo a los recursos naturales y del ambiente, el capítulo V, correspondiente a recursos mineros, capítulo VI, sobre los mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural y el capítulo VII, respecto del desarrollo económico y social.

Con el proyecto de decreto existente, los insumos de los Congresos departamentales y sectoriales, como de las mesas de trabajo del Congreso Nacional Afrocolombiano, quedan los insumos para la realización de mesas técnicas, socialización zonal y regional, para cerrar por parte de las comunidades el proyecto o los proyectos de decretos que se concertarán con el Gobierno nacional. Esto dará lugar a la concertación de los contenidos finales del decreto reglamentario y las concepciones políticas que se derivarán de esos contenidos con el Gobierno nacional de Colombia.

La tercera parte responde a espacios claves y necesarios para una mejor interlocución del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal, con la institucionalidad del Estado colombiano; en efecto, el protocolo de Consulta Previa, recoge los planteamientos que durante años se han realizado desde varios sectores del movimiento social étnico en Colombia, para que este instrumento sea efectivo, tanto en la participación de los pueblos y la garantía de sus derechos, como en la construcción de consensos proactivos y respetuosos entre éstos, las instituciones del Estado colombiano y la inversión privada.

Si bien el tema de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, no se incorporó como un texto en esta publicación debido al método utilizado por la mesa de trabajo, el papel y el comportamiento de este órgano de interlocución entre los Pueblos Negros,



Afrocolombianos, Palenqueros y Raizales, fue objeto de apuntes y profundas reflexiones en todas las mesas de trabajo. Existe un nuevo borrador de reglamentación de dicho espacio, el mismo que se alimentará con los insumos recogidos a lo largo de los congresos departamentales y los aportes de las mesas de trabajo en el Congreso Nacional.

La necesidad de un **Espacio Autónomo** de los Pueblos, Negros, Afrocolombianos, Palenqueros y Raizales, como un espacio plural donde se tramiten las propuestas, métodos, y se permita el avance de la agenda propia de los afrocolombianos, fue una constante a lo largo del proceso del Congreso; en efecto el surgimiento de la Autoridad Nacional Autónoma Afrocolombiana ANAFRO y su papel en la gestión e implementación de los Derechos de los Pueblos Afrodescendientes en Colombia, es uno de los desafíos más importantes surgidos del Congreso Nacional Afrocolombiano.

Un aspecto en el que en principio parecía haber acuerdo entre el equipo ejecutivo y político del Congreso con el Gobierno, era el tema de elaborar un documento conjunto sobre las **Lecciones Aprendidas** a lo largo de estos 20 años en la interlocución entre el Gobierno y los Pueblos Negros, Afrocolombianos Palenqueros y Raizales, éste que sigue siendo uno de los puntos más neurálgicos e importantes del proceso, pues su elaboración atraviesa el compromiso de identificar claramente las malas prácticas llevadas a cabo por el Gobierno a través del Ministerio del Interior y los delegados de las comunidades, especialmente en la “Comisión Consultiva de Alto Nivel” y la garantía de no repetición; cuando se precisó su elaboración conjunta no se halló respuesta por parte del Ministerio del Interior, las comunidades avanzaron en la tarea, sin embargo el trabajo conjunto sobre este aspecto, sigue siendo una urgencia y una necesidad imperante para garantizar la transparencia hacia el futuro inmediato de las relaciones Gobierno-Pueblo Negro, Afrocolombiano.

La cuarta parte del libro, contiene la recopilación de documentos sobre, **Crisis Humanitaria, Víctimas y Reparación**, ha sido un aspecto clave que durante los



últimos años, ha ocupado la agenda de varias de las organizaciones más influyentes en el movimiento social afrocolombiano. La mesa trabajó aspectos relativos a los vacíos existentes en esa materia, sin embargo en los próximos años el movimiento social afrocolombiano, tendrá que profundizar sus reflexiones y debates sobre dicho tema, pues las víctimas actuales del conflicto armado interno que vive el país, están conectadas con las víctimas del pasado, con la marginalidad y la exclusión que a lo largo de años se ha sometido a los afrocolombianos; por ello si bien la mesa centra su accionar en las víctimas del conflicto armado, el movimiento tendrá que proyectar este debate hacia los afrocolombianos como víctimas históricas del secuestro y esclavización.

En efecto, la reparación a las víctimas afrocolombianas deberá ir en dos sentidos, en el sentido de repararlos como víctimas actuales del conflicto armado interno, mas también, repararlos como víctimas del peor crimen cometido contra la humanidad, que ha sido la esclavitud y la trata trasatlántica de seres humanos del África hacia América.

Uno de los aspectos más importantes del debate actual en el movimiento social afrocolombiano es la participación de los **Afro-Urbanos**, si bien el desarrollo de los derechos instituidos a los afrocolombianos ha tenido una notoriedad en el área rural en términos de territorio, constitución de Consejos Comunitarios y titulación colectiva, en esta etapa cobra fuerza la visión de los afro-urbanos. Pues a pesar de que culturalmente la vinculación campo-poblado se ha mantenido comunitariamente, una peligrosa afirmación ha surgido por parte de sectores reaccionarios de las comunidades “los espacios de participación son solo de los Consejos Comunitarios”. Esta afirmación dista bastante de la realidad, sin embargo, ha sido impulsada por algunas instituciones como el Ministerio del Interior en el 2011, cuando el espacio de interlocución entre el Estado colombiano y las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales denominado “Comisión Consultiva de Alto Nivel” llegó a su máximo nivel de crisis. Estos sectores de la mano del Ministerio del Interior, concretaron dicha tesis en lo que fue la Resolución 0121 de 2012, en la cual



sólo podrían ser representantes del Pueblo Afrocolombiano, Representantes Legales de Consejos Comunitarios titulados colectivamente por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER, la durabilidad del espacio denominado de los 21 delegados de comunidades negras, fue fugaz en tanto la Corte Constitucional lo desmontó, tan pronto llegó a ese honorable tribunal una sentencia de tutela interpuesta por sectores organizativos de comunidades negras del Departamento del Valle del Cauca en cuya sentencia T-823 de 2012, ordenó reorganizar la participación de los afrocolombianos vinculando a sus diversos contextos sociales y organizativos. La Corte también ordenó mediante Auto del 4 de diciembre de 2012, suspender todas las acciones que el Gobierno venía adelantando con la conformada Comisión Consultiva.

La Resolución 0121 muestra la visión de quienes la instrumentalizaron, la exclusión de la mayoría de los sujetos actores organizativos afrocolombianos, que no se encuentran habitando el campo, sino en la ciudad. Incluso de quienes siendo campesinos afros, han tenido que dejar sus territorios debido a la profunda violencia que en ellos se ha dado, dejándolos como víctimas y desplazados.

En esta parte del libro también se encuentran los trabajos llevados a cabo en perspectiva **Mujer y Género, jóvenes** y aspectos relativos a los **censos y las estadísticas**, el proceso organizativo que las mujeres negras, afrocolombianas, viene impulsando con nuevas transformaciones y prácticas al interior del movimiento social afrocolombiano, su visión de mundo, generadora de vida ha contribuido a la concreción de los derechos existentes y será clave en lo que pueda ser el avance de las reivindicaciones de los Pueblos Negros, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal en nuestro país.

Un reconocimiento especial a los jóvenes hombres y mujeres negros, afrocolombianos, quienes además de llevar a cabo un excelente trabajo propositivo en la mesa correspondiente, dejaron de lado sus diferencias conceptuales y se



constituyeron en el pilar para salvar el Congreso en el momento más crítico, la constitución de la Guardia Cimarrona, imposibilitó a quienes en busca de mantener el ***Estatu Quo***, quienes veían el Congreso y ahora sus resultados, como una amenaza a sus intereses particulares, pretendieron tomárselo para imposibilitar su direccionalidad hacia los resultados propuestos.

La mesa de censos y estadísticas, reflexionó sobre dichas materias, instando al movimiento social afrocolombiano a actuar y prepararse para la socialización y concertación del Tercer Censo Nacional Agropecuario, y del Censo Nacional de Población y Vivienda. Manifestó aspectos de fondo como la invisibilidad estadística de los afrocolombianos instando a mejores actuaciones, tanto al movimiento social afrocolombiano, como al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE.

La quinta parte del libro la conforman dos aspectos esenciales para llevar a cabo los mandatos del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal; **la Propuesta de estructuración y agenda interna de la Autoridad Nacional Afrocolombiana y el Proyecto de Fortalecimiento de la Autoridad Nacional Afrocolombiana -ANAFRO-**. La propuesta de estructuración de la ANAFRO fue producto de la concertación realizada por el equipo organizador del Congreso con los delegados del Gobierno nacional, pues el tamaño de la Autoridad constituye un punto neurálgico para su operatividad, sin embargo su estructuración funcional posibilita de una manera proactiva, el tratamiento de los temas y el abordaje del trabajo. De igual manera se ha formulado un proyecto para el fortalecimiento que permita la gestión política, técnica y económica de la Autoridad, al igual que su independencia y autonomía en la toma de decisiones.

La sexta parte del libro corresponde a los anexos, en este aparte se evidencian aspectos y documentos, los cuales, aunque no eran parte de la agenda oficial del Congreso, se dieron en su desarrollo, así las cosas, se inserta el documento que salió



del espacio que liderado por FECOVA, RECOMPAS Y COCOCAUCA, intentaron destruir el Congreso y en su lugar llevar a cabo una Asamblea de Consejos Comunitarios, esta pretensión no se pudo materializar, debido a la firmeza y convicción de los Consejos Comunitarios del Chocó, liderados por COCOMACIA, ACADESAN y ACABA, de igual manera, los Consejos Comunitarios de Buenaventura articulados al PCN, la Asociación de Consejos Comunitarios de Timbiquí y un grupo de Consejos Comunitarios del Caribe, ponderaron el valor superior de la unidad y la supremacía de los derechos conquistados para todos los afrocolombianos, contra la mezquindad de los pocos arriba mencionados.

Con este repertorio, se entrega este instrumento a los procesos organizativos afrocolombianos, a los líderes y dirigentes, a la academia y la institucionalidad, para el análisis, estudio y para que sirva de testigo sobre lo que fue el Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal y lo que deberá ser el devenir del movimiento social afrocolombiano.



CAPÍTULO III

3. ESTADO DE COSAS DEL MARCO LEGAL DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS EN COLOMBIA

3.1 Reconocimiento jurídico del Pueblo Afrocolombiano

Existe un reconocimiento legal de los derechos de las comunidades afrocolombianas como grupo étnico, el mismo, fue incorporado en la Constitución Política de Colombia de 1991 a través de diversos artículos que reconocen y protegen la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, sin embargo el Artículo Transitorio 55 en adelante AT 55, desarrollado por la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios, es el que en la Constitución de 1991, hace una referencia específica a las Comunidades afrocolombianas, su identidad y en especial al derecho que sobre las tierras que han habitado históricamente tienen. El derecho a la titulación colectiva de dichas tierras.

Las situaciones contextuales, exigen grandes desafíos, estos representados en la urgente necesidad primero de su reglamentación integral, lo cual posibilite proteger constitucional y legalmente a estas comunidades y en segundo lugar una aplicación efectiva de preceptos constitucionales que como principios de acuerdos sociales, fueron incorporados en la Constitución Política de 1991, así como, la orientación en la aplicabilidad y desarrollo de los capítulos de la Ley 70 de 1993, como reparación histórica y colectiva para estos pueblos.

De esta manera, se requiere la realización de esfuerzos concretos institucionales que garanticen la materialización de las aspiraciones de bienestar de las comunidades afrocolombianas, vía la aplicación efectiva de la normatividad vigente y la necesidad



de reglamentar integralmente el marco normativo favorable a dichos pueblos. Ello implica pasar de la retórica institucional de la inclusión a ejercicios concretos de Estado y de gobierno que potencialicen e incorporen a los afrocolombianos como sujetos de derechos y de especial protección, tal como, lo ha indicado la Corte Constitucional Colombiana, cuyos aspectos ampliaré más adelante.

Uno de los aspectos relevantes lo constituye la recuperación para las comunidades de los espacios de participación e interlocución con la institucionalidad del Estado, a través de liderazgos genuinos o como bien lo ha acuñado funcionarios consientes del Ministerio del Interior, liderazgos representativos por su territorio, capacidad propositiva y organizaciones reales. Lo anterior debe posibilitar el flujo de la información y una comunicación fluida entre líderes, espacios de participación y comunidades con el Estado, hacia un diálogo garantista de los derechos de estas poblaciones que entre otras cosas, logre la coherencia en la acción institucional en las realizaciones que desde las mismas deben implementarse en favor de estas poblaciones y comunidades.

En el presente capítulo se analizará y propondrán aspectos sobre el marco normativo a favor de los afrocolombianos, nuevos escenarios que posibiliten su aplicabilidad y vigencia en el marco del Estado Social de Derecho. Busca reflexionar en función de la profunda crisis del momento y que de no abordarse puede ser duradera respecto de las profundas violaciones a los más elementales derechos constitucionales y los derechos humanos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales como grupo étnico.

Se abordan los avances y desafíos respecto de la normatividad a favor de los afrocolombianos; aspectos de la Ley 70 de 1993 y los desafíos del momento, histórico respecto a los derechos colectivos y su vinculación con lo que se podría llamar una democracia radical, que posibilite la ampliación de las esferas de justicia.



En ese sentido se reflexiona sobre el quehacer de las actuaciones institucionales que imposibilitan una perspectiva garantista en materia de aplicación del marco normativo y con ello, la imposibilidad de materializar de manera progresiva los derechos constitucionales del pueblo afrocolombiano.

3.2 El marco legal y su estado actual, análisis y desafíos.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en un proceso de modernización del Estado colombiano, reconoció el valor cultural y de la diversidad étnica en el país; define en la Constitución Política de Colombia, que es una Nación pluriétnica y multicultural⁸⁵; sin embargo, en materia de la construcción de políticas públicas, legislación y formas de actuación por parte de la institucionalidad, existe una profunda debilidad, la cual puede comprobarse no sólo por la ausencia de instrumentos de políticas públicas, sino también, por la existencia de un marco normativo inaplicado, lo cual dificulta la materialización de los derechos de estas comunidades.

Esta situación, ha generado que para el caso de las Comunidades Afrocolombianas, exista un estado de cosas inconstitucional; o sea, que la falta de desarrollo de acciones y medidas efectivas y de mayor rigurosidad por parte de los gobiernos y las instituciones estatales de seguimiento y control, respecto de la materialización de los derechos de éstas poblaciones, los han colocado en un estado de vulnerabilidad desproporcionada.

La Corte Constitucional colombiana, al examinar el Convenio 169 de la OIT⁸⁶, expresó que las comunidades afrocolombianas de que trata la Ley 70 de 1993, también son acreedoras de los derechos consagrados en dicho convenio, en razón de que son un

⁸⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991. Artículo.7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

⁸⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-169 de 2001. Mag. Ponente. Carlos Gaviria Díaz



grupo étnico especial, definido por dicha ley que se inscribe dentro del ámbito del convenio en mención, ya que este se aplica a los pueblos indígenas, a los pueblos tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial (Art. 1, Ley 21 de 1991). En este sentido, todos los desarrollos jurisprudenciales y legales de dicho convenio resultarán también de aplicación para las comunidades afrocolombianas.

Lo anterior reafirma en materia de afrocolombianos, el estado de cosas inconstitucional, pues al no aplicarse las disposiciones constitucionales, al evadir la reglamentación de sus derechos, el Estado colombiano no solo viola su Constitución, sino también, disposiciones de convenios y tratados internacionales.

El Artículo 55 Transitorio de la Constitución Política de Colombia de manera específica permitió la formulación de la Ley 70 de 1993, la cual incorpora elementos esenciales en la vida de los afrocolombianos, reconociendo el derecho que tienen las Comunidades afrodescendientes de Colombia a la titularidad y propiedad de los territorios que ancestralmente han venido ocupando y de la comunidad afrocolombiana como sujeto de derechos en razón a su condición de grupo étnico.

De manera específica, la norma en mención, abre en VIII capítulos y 68 artículos, las posibilidades para que las comunidades afrocolombianas, construyan un nuevo escenario, y el país avance de manera concreta y efectiva en garantizar la igualdad material de los ciudadanos que lo integran.

La misma reconoce el derecho que tienen éstas comunidades a la propiedad colectiva de sus tierras y territorios Capítulo III, el uso de la tierra y la protección de los recursos naturales y del ambiente Capítulo IV, sobre los recursos mineros Capítulo V, Mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural,



Capítulo VI, y lo atinente al desarrollo económico y social plasmado en el Capítulo VII de la misma ley.

En relación con dichas órdenes constitucionales y legales a la institucionalidad del Estado colombiano, transcurridos 25 años de la Constitución Política de 1991 y 23 años de expedida la Ley 70 de 1993, los avances en materia de dichas garantías legales son más bien deficientes. Se ha reglamentado el Decreto 1745 de 1995, correspondiente al Capítulo III sobre el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras y territorios, del cual se pueden encontrar los mayores avances en el Territorio Región del Pacífico en la cual se ha titulado aproximadamente seis millones de hectáreas de tierras (6.000.000 has) para éstas comunidades; hallándose un débil avance en ésta materia en otras zonas del país con similares características⁸⁷.

Es de resaltar que en materia de titulación colectiva de tierras a comunidades afrocolombianas durante los años 1996 y 2006, el promedio de titulación anual en hectáreas correspondió al número de quinientas diecinueve mil ciento cincuenta y siete punto quinientas diecinueve hectáreas (519.157,519 Has); en contraste, entre los años 2006 y 2012 correspondiente a la mitad del período antes señalado, sólo se tituló, ciento veintidós mil, ciento sesenta y nueve punto cincuenta y un hectáreas (122.169,51 Has). Precisando que en el período más largo de los años, comprendidos entre 2006 y 2010, sólo se llegó a treinta y ocho mil trescientos setenta y cuatro punto cincuenta y nueve hectáreas (38.374,59 Has).

La situación antes descrita, tiene que ver con que las evidencias muestran que las cuestiones institucionales de la población afrocolombiana avanzan en la medida que su gerencia está a cargo de personal profesional y técnico que tiene una vinculación directa con dichas reivindicaciones, cuando se entrega la gerencia institucional de los

⁸⁷ Sobre las cuestiones de tierras no profundizaré en este capítulo, toda vez que se debatirá en un capítulo específico relativo a la política de tierras.



asuntos relacionados con los afrocolombianos a agentes institucionales sin interés concreto en dichos temas, las agendas de desarrollo de dichos derechos se frena, es a esto a lo que Silvio Garcés, el afrocolombiano en la institucionalidad más efectivo en la implementación de la agenda de tierras y desarrollo rural, llama como la agenda afrocolombiana necesita dolientes concretos institucionales que posibilite la gestión e y aplicación efectiva de sus derechos⁸⁸.

Si bien entre los años 2011 y 2012 se presentó un nuevo auge en materia de titulación colectiva, ochenta y tres mil, setecientos noventa y cuatro punto noventa y un hectáreas (83.794,9145 Has); se hace necesario profundizar los esfuerzos en este sentido, cosa que haga efectiva la titulación en escenarios por fuera del Pacífico, donde existen solicitudes de titulación colectiva y solicitudes de acompañamiento y capacitación, como es el caso de la costa Caribe y los valles interandinos de los ríos Cauca y Magdalena.

De esta manera, se denota avances importantes en materia de titulación colectiva de tierras; seis millones de hectáreas (6.000.000); la propiedad contrasta con el bajo apoyo institucional y el poco avance en materia de desarrollo productivo que le de sustento a la propiedad de las tierras en la dirección de garantizar el desarrollo económico y social de la población, guardando su integridad cultural, o sea un desarrollo ligado a las propias aspiraciones de dichos pueblos.⁸⁹

⁸⁸ GARCÉS MOSQUERA, Silvio Emiliano. Entrevista, agosto de 2014.

Silvio Emiliano Garcés Mosquera: Abogado, poeta y declamador oriundo de Ístmia (Chocó). Es uno de los hombres que más conocimiento posee sobre la ley de comunidades negras en Colombia (Ley 70 de 1993) y de los procesos reivindicativos de las mismas en especial de los procesos de constitución de consejos comunitarios y titulación colectiva de tierras. Conferencista, experto y defensor de los derechos integrales de Afrocolombianos donde ha participado en la reglamentación de ley 70 de 1993 y de los planes de desarrollo de comunidades negras que hasta la fecha se han elaborado en Colombia.

⁸⁹ Análisis realizado a partir de la indagación y cruce de datos de información tomada del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Subgerencia de Promoción y Asuntos Étnicos-Dirección Técnica de Asuntos Étnicos. Bogotá D.C. octubre de 2012. Información de número de hectáreas actualizado a diciembre de 2015.



En tal sentido, falta una política pública que garantice la ejecución de proyectos productivos en estas tierras, que por la forma de titulación tienen características diferentes a las de propiedad privada en las relaciones comerciales con los bancos que realizan los préstamos para los procesos productivos.

Otro aspecto en el que se ha presentado desarrollo en materia normativa, tiene que ver con el Capítulo VI de la Ley 70 de 1993, frente a “Mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural”; si bien existe un marco normativo sobre la materia, su aplicación sigue siendo tímida y aun no alcanza niveles satisfactorios en relación con la concreción de las garantías para dicho grupo étnico. Es de resaltar que la Corte Constitucional colombiana ha señalado que **EL DERECHO A LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL ES UN DERECHO FUNDAMENTAL PARA LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, PALENQUERAS Y RAIZALES**; como tal, este derecho debe reglamentarse para lograr instrumentos efectivos conducentes a garantizar el fortalecimiento de la integridad cultural del pueblo afrocolombiano y así, alcanzar mejores condiciones para la participación efectiva y con identidad dentro de la estructura y entramado institucional del Estado colombiano.

Ligado a este Capítulo, Artículos 32, 34, 35, 36, 42 de Ley 70 de 1993. En los últimos años se ha reglado un concurso de docentes etnoeducadores, que en teoría apoyaría el fortalecimiento de los procesos identitarios de los niños y jóvenes en edades tempranas o escolares; sin embargo, la realidad tiene que ver con que la formación de base de estos docentes no tiene este enfoque de etnopedagogía, no incorpora elementos de la cultura afrocolombiana y a esto se suma que no existen procesos de formación apoyados y financiados por el propio Ministerio de Educación sobre la etnoeducación y mucho menos procesos continuos de seguimiento a los planes curriculares planteados como etnoeducativos.



Sobre la etnoeducación y sus desafíos para el fortalecimiento de la identidad cultural, existen trabajos investigativos de gran trascendencia que lo abordan en profundidad, por ello no nos detendremos en el análisis de ésta cuestión en particular; sin embargo, a pesar de la normatividad vigente, la misma no se ha implementado de manera efectiva en el sentido de que cumpla el papel orientador de la política educativa para las comunidades afrocolombianas. Un elemento que confirma esto, lo constituye el hecho que no se ha universalizado en el País, ni la implementación de la etnoeducación afrocolombiana, ni la aplicación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.

Por otra parte desde la promulgación de la Ley 70 de 1993, diversas organizaciones afrocolombianas en especial las organizaciones de corte rural y territoriales en el territorio región del Pacífico, han construido propuestas conducentes a la reglamentación del Capítulo IV, este relativo a ***“USOS DE LA TIERRA Y PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE”***, este capítulo especialmente ligado a que la cultura y la identidad en dichos pueblos y espacios territoriales, se encuentra íntimamente ligada a la permanencia de los recursos naturales presente en los territorios históricos y ancestrales, ha constituido una línea de profundo debate entre las comunidades, las instituciones y estrategias privadas y externas de explotación indiscriminada de los recursos naturales, el cual ligado a los temas de desarrollo económico y social, ha sido la línea de debate más duradera de las comunidades afrocolombianas especialmente en la región del Pacífico, debate que ha servido de soporte a las luchas de estas comunidades en los valles interandinos y el caribe.

En efecto las comunidades afrocolombianas pretenden en su reglamentación orientar,

“Que la protección del medio ambiente debe hacerse atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza y que



las prácticas tradicionales de producción de estas comunidades deben preservarse como parte de una estrategia de conservación ambiental; que por lo tanto se reconoce y garantiza el derecho preferencial de uso; manejo; administración y aprovechamiento de los recursos naturales en tierras de comunidades negras”.⁹⁰

Como se mencionó anteriormente, uno de los aspectos esenciales de las reivindicaciones de los afrocolombianos, corresponde a la protección de sus territorios y el ordenamiento del mismo para garantizar el bienestar a partir de su uso racional.

El Capítulo V de la Ley 70 de 1993 hace referencia a los “RECURSOS MINEROS”, este asunto, ha sido uno de los de mayor complejidad en su abordaje, no porque los otros sean menores, sino, por los grandes impactos que ha tenido la aplicación de la minería en los territorios ancestrales de las comunidades afrocolombianas, un primer abordaje va sobre los títulos mineros y el segundo sobre las licencias ambientales para la exploración y explotación de los recursos mineros en dichos territorios, a esto se suma el auge que durante los años 2000 a 2016 ha tenido la minería ilegal controlada por actores armados y de capital ilegal especialmente en la región del Pacífico y en los valles interandinos, territorios titulados o ancestrales de las comunidades afrocolombianas en toda la región del Pacífico y el Norte del Cauca han sido devastados por los mineros ilegales.

El Código de Minas, que se relaciona con el capítulo V de la Ley 70 de 1993, sobre los derechos de las Comunidades Negras a los recursos mineros, fue demandado en

⁹⁰ GARCÉS CARABALÍ, DANIEL, et. al., 2014. *Memorias del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano Palenquero y Raizal, Mesa de Trabajo sobre el Capítulo VII de la Ley 70 de 1993.*

Proyecto de Decreto de Reglamentación Integral de la Ley 70 de 1993, Capítulo IV, sobre uso de la tierra y protección de los recursos naturales. el Autor, diciembre de 2008.



el 2000 por violar el derecho a la Consulta previa, libre e informada. En el 2010 el gobierno presentó otra propuesta de reforma que también fue demandada y la Corte Constitucional colombiana, le dio hasta mayo de 2013, para presentar su propuesta de reforma sometida a Consulta Previa, el gobierno tampoco cumplió, o sea, que a pesar de la existencia de una Sentencia constitucional, aún no se conoce formalmente el proyecto de ley que reformará el actual Código de Minas que rige al país, por lo tanto los vacíos persisten.

A la luz de los antecedentes, sin consulta y sin participación de las comunidades, se prevé que el Código propuesto por el gobierno sea extremadamente inconveniente para los intereses y derechos de las comunidades afrocolombianas, por ello es importante y es de interés de las comunidades, avanzar en una ruta a pesar de que la propuesta de reformulación del gobierno no está. Lo importante es garantizar la protección de las comunidades afrocolombianas que viven históricamente de la minería como práctica sustentable en los territorios ancestrales.

La falta de una política pública coherente frente a la explotación minera en Colombia, no ha permitido avanzar en la discusión y reglamentación del Capítulo V de la Ley 70 de 1993 para favorecer a las comunidades y proteger los territorios ancestrales. Sin embargo, el mismo Capítulo permite a las comunidades alegar el derecho de prelación sobre el uso, exploración y explotación de los recursos mineros en territorios ancestrales. Sin embargo, dicha prelación no constituye una real protección de sus derechos toda vez que desde el punto de vista impositivo lo único que garantiza es un derecho aparentemente preferente al derecho minero en estos territorios, mientras que las comunidades al recibir el título comienza la carga de impuestos que hace inviable e insostenible la tenencia de dichos títulos; este y otros aspectos hace que sea necesario desde el punto de vista del cambio de la política minera global del país y en particular la necesidad de adecuar, a política minera a la protección de los



pueblos étnicos, y en general de un ambiente sano para los colombianos y la humanidad.

En efecto la minería ilegal que se ha superpuesto a los títulos otorgados legalmente, establece un indicador que muestra la crisis ambiental y humanitaria que se ha sobrevenido a las regiones afrocolombianas.

El debate sobre el desarrollo se incorpora en el Capítulo VII de la Ley 70, esta cuestión tiene un basamento en dos dimensiones, la primera corresponde a la superación de la pobreza y la exclusión histórica a la cual ha sido sometida la población afrocolombiana a lo largo de la historia; la segunda, la construcción de una opción propia de futuro, en ese sentido el Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal ratificó principios sobre los cuales navega la propuesta de bienestar de las comunidades, algunos de estos son los siguientes:

“Compensación: consiste en la reparación del desbalance histórico a que han sido sometidos las comunidades negras en Colombia, el cual se traduce en la invisibilidad cultural, social, política y económica.

Equidad: entendido en un doble sentido, por una parte, busca garantizar a la población Negra el acceso equitativo a oportunidades de educación, salud, vivienda digna, transporte, empleo y de promoción en general; y por otra, busca asegurar que entre las regiones y comunidades afrocolombianas del país se distribuyan en forma equitativa los recursos del Estado, para inversión social, productiva y de desarrollo de las comunidades, teniendo en cuenta las necesidades y características de las regiones, así como el atraso a que han estado sometidas por siglos y la necesidad de acercarlas cada vez más al nivel de vida promedio del resto del país.

Autodeterminación: es el derecho de las comunidades negras a decidir libremente su futuro político, y a incidir en la planeación, ejecución y control



de los procesos de desarrollo que se adelanten en su territorio, teniendo como base fundamental la identidad étnico-cultural”⁹¹.

Atendiendo lo anterior, el enfoque del etnodesarrollo para las comunidades afrocolombianas propende por que el Estado colombiano adopte las medidas para garantizar el derecho a desarrollarse económica y socialmente, atendiendo los elementos de su cultura autónoma y en la dirección de alcanzar la igualdad material y la justicia étnica colectiva.

Decididamente durante los años 2007 y 2008, se conformó bajo la autogestión de las principales organizaciones de comunidades afrocolombianas del Pacífico y posteriormente con apoyo de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior⁹², un equipo técnico interdisciplinario que logró formular un proyecto de Decreto que reglamentara de manera integral la protección de la naturaleza, el acceso a los recursos mineros, los mecanismos para el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo económico y social para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales. Este documento extenso por cierto, se introdujo de la siguiente manera en la última etapa de retoma en el marco del “Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal”, proceso llevado a cabo durante el año 2013 y materializado en Quibdó, Chocó, del 23 al 27 de agosto de 2013:

“Este documento borrador pretende recoger las formulaciones que desde 1996 las comunidades negras han venido haciendo en torno a la reglamentación de los Capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993.

⁹¹ GARCÉS CARABALÍ, DANIEL, et. al., 2014. *Op. Cit.*

⁹² Hoy Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.



La reglamentación integral de estos tres capítulos responde a varios compromisos realizados por diversos gobiernos desde finales de la década del 90 del siglo XX, y ratificado por el presidente de la república JUAN MANUEL SANTOS en su intervención del día 23 de agosto de 2013 en el marco de la apertura del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano Palenquero y Raizal, el mismo realizado también en referencia a los 20 años de la Ley 70 de 1993.

Es de advertir que la intención inicial era avanzar en una formulación conjunta con el gobierno, por ello, muchos aspectos de la propuesta cuentan con estas características, pero en el desarrollo de la misma, el énfasis se hizo por parte de las Comunidades Negras, Afrocolombianas Palenqueras y Raizales, por tal razón, este documento constituye un enfoque desde el punto de vista comunitario.

En los dos momentos de consolidación del trabajo respecto del proceso de reglamentación se ha debatido la pertinencia o no de la reglamentación integral, debate que no se ha saldado, si mantener esta estrategia o en su defecto reglamentar cada capítulo de manera independiente. Debido a que no se ha tomado una decisión al respecto, mantenemos esta estructura que puede dividirse en el momento que se acuerde.”⁹³

En efecto el proceso desarrollado entre los años 2007 y 2008, sirvió de base para la construcción del proyecto de decreto que ha posibilitado su retroalimentación durante los procesos subsiguientes, el Congreso ya referenciado, la división del capitulado para tener proyectos de decretos temáticos que reglamentarán cada capítulo y que da paso a una definición tacita que es abordar los temas de manera independiente y con las instituciones responsables de cada uno de ellos, para que de esta manera, se pueda avanzar separadamente hacia su expedición.

⁹³ GARCÉS CARABALÍ, Daniel. Op. cit.,



Después de la reglamentación del Capítulo III de la ley 70, parte de la apuesta política del movimiento social afrocolombiano, giró alrededor de la reglamentación de los Capítulos IV, V y VII, como materias complementarias directas de la reglamentación y definición territorial. Sin embargo, pese a contar con propuestas reglamentarias desde 1995, la debilidad organizativa del movimiento social afrocolombiano y los intereses de los gremios económicos representados en el Estado colombiano, han impedido que se avance en la concreción o expedición de los decretos reglamentarios.

Durante los años 2007 y 2008, el equipo técnico interorganizacional, estructuró una propuesta de reglamentación integral de los Capítulos cuarto, quinto y séptimo de la Ley 70 de 1993. La propuesta fue consensuada entre las organizaciones afrocolombianas del país y presentada al gobierno en desarrollo de la Asamblea Nacional de Organizaciones Étnicas y Consejos Comunitarios realizada en el Municipio de Tumaco, entre el 19 y 22 de diciembre de 2008.

Como producto de esta reunión, se acordó entre otros aspectos, que debido a la existencia de la propuesta de reglamentación integral, se realizaría en marzo de 2009 una Comisión Consultiva de Alto Nivel, ampliada a los Consejos Comunitarios y Organizaciones del país, pues este espacio de participación responde al seguimiento de aspectos relacionados con la reglamentación de la Ley 70 de 1993; de tal manera, que en concertación con el gobierno nacional se expidiera el nuevo decreto que reglamentaría integralmente los capítulos pendientes de la Ley 70 de 1993.

Estos acuerdos, denominados por los participantes y el gobierno nacional como “Acuerdos de Tumaco con Comunidades Afrocolombianas”, posteriormente fueron incumplidos por el Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior y Vicepresidencia de la República, así como, por los delegados del entonces a la Comisión Consultiva de Alto Nivel, estos últimos se opusieron denodadamente a que dicho acuerdo se implementara, cosa que hizo más difícil la exigibilidad del cumplimiento de dichos acuerdos. De esta manera, en lo correspondiente a la protección de los derechos de



las poblaciones afrocolombianas en materia de recursos naturales, mineros y lo que podría contribuir en su desarrollo económico y social, como al fortalecimiento de la identidad cultural, se ha dejado de lado la reglamentación de estos aspectos consagrados en la Ley 70 que podría tomarse como base para su avance y pasar de un estado de cosas inconstitucionales a generación de instrumentos normativos y de política que propendan por una inclusión de los derechos de los afrocolombianos en la institucionalidad y estructura del Estado colombiano.

Ahora, si bien no hubo reglamentación de la normatividad a favor de los afrocolombianos por la vía de la Ley 70 de 1993; por el contrario, sí, se ha avanzado en reglamentaciones por el camino de otras iniciativas normativas, las cuales van en detrimento de los derechos reconocidos a estas poblaciones; es el caso del actual Código de Minas, en esta materia; el gobierno nacional ha avanzado en una serie de regulaciones, las cuales flexibilizan el acceso a concesiones mineras a terceros en los territorios ancestrales de estas poblaciones, sin que se aplique en la mayoría de casos la normatividad mínima que les protege y garantiza derechos.

Téngase en cuenta, que de conformidad con el Decreto 1745 de 1995, para otorgar concesiones mineras, licencias ambientales, obras etc., en territorios susceptibles de ser titulados colectivamente a Comunidades Afrocolombianas, previo a estos permisos, se ordena la solicitud de Concepto Previo a la Comisión Técnica de Ley 70 de 1993; sin embargo, este trámite necesario no se cumple y por ende dicha regulación no es aplicada.

En consecuencia, la falta de aplicación de las regulaciones previstas en la normatividad, en el sentido de proteger la integridad cultural de las comunidades y de la nación, como para fomentar el desarrollo económico y social en las comunidades afrodescendientes, han agravado la situación de éstas en los últimos años. Es en este



contexto en el que la Corte Constitucional Colombiana en Sentencia T-025 de 2004, declara un estado de cosas inconstitucionales debido a las profundas violaciones a los derechos de la población desplazada entre las que incorpora a las comunidades afrocolombianas desplazadas con la anuencia del Estado, incluso, mediante procesos administrativos del tipo de las licencias de exploración y explotación minera, como el licenciamiento ambiental sin consultar los intereses de las comunidades a la luz de la Constitución y la legislación vigente.

Dicha sentencia orienta una serie de órdenes de inmediato cumplimiento a las instituciones del Estado; las cuales a febrero del año 2009, cinco años después de proferida la Sentencia, su ejecución fue nula o casi nula, en la medida que la situación descrita por la Corte Constitucional mostraba evidencias de agravamiento; en este marco, la Corte Constitucional produce el Auto de Seguimiento 005 de 2009, en el cual conmina al gobierno a implementar medidas urgentes que superen el estado de cosas inconstitucionales y a que la situación de las comunidades afrodescendientes sea resuelta⁹⁴.

Esta situación muestra la inoperancia de las instituciones del Estado, cuando de abordar de manera estructural las situaciones de las comunidades afrodescendientes se trata, es la evidencia de que transcurridos ocho años de la Sentencia T-025 de 2004 y cuatro años del Auto 005 de 2009, las situaciones en estas poblaciones no

⁹⁴ **La necesidad de un enfoque diferencial que reconozca la diversidad de los desplazados afrodescendientes** 1. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno en el país, e impartió varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación y a avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos de los desplazados. 2. Al resaltar las falencias de la política para proteger los derechos de la población desplazada en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional señaló, entre otros factores, que no habían sido *“reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como (...) los grupos étnicos (...)”*. Igualmente destacó que *“los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como (...) los grupos étnicos.”*



mejoraron, por el contrario, continuó agravándose en algunos contextos, como lo es, la costa caucana, municipios de Timbiquí, Guapi y López de Micay, el Norte del departamento del Cauca, entre otros contextos de asentamientos históricos afrocolombianos, al igual que a pesar de los múltiples informes presentados por las instituciones, no se advierten medidas específicas que superen el estado de cosas lesivas⁹⁵.

De otro lado las instituciones del gobierno responsables de la aplicación o desarrollo de las acciones ordenadas por la Corte Constitucional; “coordinadas” por el Ministerio del Interior, envían informes periódicos de cumplimiento a la Corte, sin que esta situación se encuentre modificando de manera sustancial, las realidades en que se desenvuelven estas comunidades y es el fondo de lo que la Corte ha ordenado subsanar.⁹⁶

Así las cosas, la existencia de un estado de cosas inconstitucional, no solo se materializa en lo que la corte llamó en su momento la falta de institucionalidad para atender la problemática de los desplazados y en especial los desplazados afrocolombianos; sino que la situación del estado de cosas inconstitucional se traslada a la generalidad de aspectos constitucionales y legales que tienen que ver con la puesta en marcha de los derechos de las comunidades afrocolombianas, situación ésta que se agrava en la reiterada violación al derecho fundamental que tienen las comunidades afrocolombianas a la participación y a la consulta previa y al consentimiento, previo, libre e informado, sobre los destinos de sus territorios ancestrales, su cultura, su vida y la opción de desarrollo en el marco de sus aspiraciones como Pueblos.

⁹⁵ DIRECCIÓN DE ASUNTOS PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, PALENQUERAS Y RAIZALES. Op. Cit.

⁹⁶ *Ibíd.*



De conformidad con el Artículo 6 de la Ley 21 de 1991, se tiene que los estados deben establecer los medios a través de los cuales, los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan. Este que se concibe como el derecho general a la participación, se debe garantizar en las políticas y programas que de alguna manera les conciernan y su objetivo es que se garanticen a los pueblos interesados unas oportunidades de participación que sean, al menos, equivalentes a las que están a disposición de otros sectores de la población⁹⁷.

Como puede observarse el derecho a la participación de los grupos étnicos, corresponde a la responsabilidad que tienen los Estados de garantizar que todos sus ciudadanos participen de manera igual en el proceso de toma de decisiones en diversas materias correspondientes a la administración. Este derecho a la participación es diferente al derecho fundamental que tienen éstos a la Consulta Previa y al Consentimiento; veamos:

En ese orden de ideas, el Artículo 6 prevé el derecho a la Consulta Previa, para aquellas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a comunidades indígenas y afrocolombianos y se constituye como un derecho de carácter fundamental y es obligatorio cuando las medidas tengan una afectación directa, que se da cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad,

⁹⁷ Sobre la participación y la consulta previa, se tiene un capítulo específico, sin embargo es necesario conectar aquí algunos aspectos que fortalecen la demostración sobre el estado de cosas del marco legal respecto de este tema.



bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios⁹⁸.

La Consulta Previa es un derecho constitucional que tienen los pueblos negros, afrocolombianos a ser consultados sobre medidas administrativas, legislativas o proyectos de infraestructura que puedan afectar sus comunidades; y constituye un excelente escenario para proteger la integridad cultural, social y económica de estos grupos humanos.

Responde entre otros aspectos, a la ponderación de los valores superiores de nuestra sociedad, a la superación de un estado de violencia permanente a la que son sometidas estas poblaciones, degradando el sentido de lo que llamamos democracia participativa, inclusiva y respetuosa de la igualdad en la diferencia; de esta manera, la aplicación efectiva de la Consulta Previa y el Consentimiento Previo, Libre e Informado sería una gran contribución al funcionamiento incuestionable de lo que hemos definido constitucionalmente como estado social de derecho.

Pues bien, este derecho fundamental que es la Consulta Previa para los grupos étnicos en Colombia, ha sido puesto en escena en varias oportunidades; su función al ser mal interpretada por funcionarios de gobierno, al ser demandada y examinada por la Corte Constitucional, la misma dejó sin vigencia El Estatuto de Desarrollo Rural, La Ley Forestal, condicionó la implementación del Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010 y produjo una Sentencia modulada sobre el voraz Código de Minas aprobado por el Congreso en el periodo de gobierno señalado ⁹⁹.

⁹⁸ De conformidad con la Sentencia C - 030 de 2008 de la Corte Constitucional.

⁹⁹ Sentencias C-175 de 2009 Constitucionalidad de la Ley 1152 de 2007 Estatuto de Desarrollo Rural. C-461 de 2008 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. C-030 de 2008 Ley General Forestal.



De esta manera, la actitud y las actuaciones de las instituciones del Estado y funcionarios con altos cargos en el gobierno, ponen este derecho en permanente tensión, pues la creación de una Dirección de Consulta Previa al interior del Ministerio del Interior con el propósito de la efectivización de este derecho fundamental, por el contrario, ha agudizado su pésima interpretación al respecto, pues la misma con frecuencia viene conceptuando en contra de la aplicación de este justo derecho; negando a las comunidades ser consultadas como lo ordena la Constitución y la ley.

Durante el segundo semestre de 2014, se llevó a cabo el III Censo Nacional Agropecuario en Colombia; en efecto levantar la información en Comunidades Afrocolombianas e Indígenas, requería de un proceso de participación y un proceso de Consulta Previa en la que estos grupos étnicos no solo participen, sino que también acordaran con La Dirección Nacional de Estadísticas DANE, los procedimientos y el uso de la información a levantar en sus territorios; de esta manera el DANE le solicita al Ministerio del Interior a través de la Dirección de Consulta Previa DCP, certifique la necesidad de que dicho proceso sea consultado y en efecto inicie los trámites conducentes a garantizar dicho derecho; sin embargo y para sorpresa de los procesos organizativos de éstas comunidades, la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior certificó al DANE que para el desarrollo de dicho CENSO, no era necesario desarrollar consulta con los grupos étnicos.

En respuesta a dicha afrenta, los procesos organizativos de Comunidades Afrocolombianas e Indígenas, producen un comunicado a la opinión pública denominado **“Comunicado de los pueblos indígenas y comunidades negras al gobierno de Colombia y a la opinión pública nacional e internacional”**. Éste, fechado julio 14 de 2012, entre los aspectos que solicita y pone en cuestión se



relaciona entre otros con el “Cambio del Dr. Rafael Torres de la Dirección de Consulta Previa del Ministro del Interior.”¹⁰⁰

Entre otros conceptos de la recién creada Dirección de Consulta Previa, negando la aplicación del derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento previo para los grupos étnicos en general y comunidades afrocolombianas en particular, se encuentran: concepto de la DCP a la Sub Directora del Departamento Nacional de Planeación respecto de la aplicación de la Consulta Previa en el marco del Sistema General de Regalías de fecha 2 de octubre de 2012. Concepto sobre la formulación de un Plan de Desarrollo Sostenible en el Archipiélago del Rosario y San Bernardo, en el marco de Sentencia del Consejo de Estado de noviembre de 2011, entre otros.

La situación del derecho fundamental a la Consulta Previa, se ve agravada cuando por iniciativa gubernamental a través del Ministerio del Interior, se pretende presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que reglamente la Consulta Previa, **“proyecto de ley estatutaria no..... de 2012, por la cual se desarrolla la Consulta Previa para Grupos Étnicos y se dictan otras disposiciones”** el mismo que ha circulado por varias instituciones como documento de trabajo para formulación de observaciones, no ha sido consultado con las comunidades titulares de dicho derecho ni mucho menos presentado como intención a las mismas.

De esta manera se puede constatar que el Ministerio del Interior, a través de la recién creada Dirección de Consulta Previa, viene reiteradamente violentando dicho derecho

¹⁰⁰ COMUNICADO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES NEGRAS AL GOBIERNO DE COLOMBIA Y A LA OPINIÓN PÚBLICA NACIONAL E INTERNACIONAL. Op. Cit.



fundamental, sin que exista intervención por órgano de control alguno, lo que hace inferir una connivencia de aquellos con la situación expresada.

El gobierno presentó al Congreso el 27 de septiembre de 2012, el Proyecto de Ley denominado **“Por el cual se establece la Ley de participación y representación para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales”**; el mismo se presentó con vicios de procedimiento y violando la Constitución, pues a la luz de ésta, de la ley y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, no surtió el proceso de Consulta Previa y Consentimiento Previo Libre e Informado.

El proceso de Consulta Previa de este proyecto, se realizó en el marco de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, y además de violentar los estándares internacionales y los de la Corte Constitucional; estuvo mediada por una fuerte oposición de un conjunto de organizaciones y comunidades, las cuales no fueron consultadas sobre el particular. Porque se ha considerado que la Comisión Consultiva de Alto Nivel, no es instancia de consulta previa, toda vez que sus funciones son taxativas en la Ley 70 de 1993, como espacio para el seguimiento a la implementación de esta misma ley.

El escenario de éste proyecto de ley es contradictorio, pues aspectos esenciales de la misma, se encontraban incorporados como lineamientos y políticas en el “Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos””. En esa dirección no sería necesario una nueva ley para aplicarlos, sino que por el contrario se requiere de la decisión institucional para implementarlos a través de programas específicos. Entre otros aspectos, el Plan Nacional de Desarrollo incorpora y sustenta lo relacionado con la igualdad de oportunidades para superar las condiciones de marginalidad, exclusión y pobreza en que viven las comunidades afrocolombianas en el país.



De otra manera el precitado proyecto de ley, aborda elementos sustanciales de la Ley 70 de 1993, la cual en su capitulo incorpora aspectos relacionados con los mecanismos para el desarrollo económico y social de las Comunidades afrocolombianas; sin embargo tal como mencionamos antes, ésta no ha sido reglamentada en dichos aspectos; en efecto ¿cuál sería la pertinencia de una nueva ley que aborde estos asuntos si ya existe una y se encuentra sin reglamentar?, ¿por qué no reglamentar mediante decreto los aspectos pendientes de la Ley 70 de 1993, en cuyo caso existen propuestas consensuadas por las comunidades a través de sus procesos organizativos y técnicos? ¿Por qué someter al Congreso a un desgaste relacionado con esta ley, cuando el gobierno podría reglamentar los aspectos más importantes mediante decreto o el diseño de programas específicos en implementación del Plan Nacional de Desarrollo?; son solo algunas de las preguntas que surgen en un escenario de incertidumbre con la participación de las Comunidades Negras, afrocolombianas en las decisiones que les afecte y al país, tal como se ha planteado por la Ley 70 de 1993 sin reglamentar.

En consecuencia el proyecto de ley mal llamado de igualdad de oportunidades, no aporta elementos nuevos en relación con la necesidad de diseñar políticas públicas e implementar el marco normativo en función del etnodesarrollo de los afrocolombianos; sino que por el contrario, el proyecto en mención, constituía un nuevo factor que distrae a la luz de la urgente necesidad que tienen éstas comunidades de que se apliquen y desarrollen la normatividad ya existente.

Se resalta que por la vía de la incidencia de diversas organizaciones que se pueden denominar como históricas del movimiento social afrocolombiano, el proyecto de ley fue archivado por el Congreso de la República, sin embargo sus impulsores han realizado varios intentos de retomarlo en contravía de escuchar los planteamientos y argumentos de éstas organizaciones y comunidades, quienes son responsables a



partir de su trabajo y movilización social de la existencia del marco referencial de derechos existente, los derechos como productos culturales, los derechos como resultado de procesos de lucha.

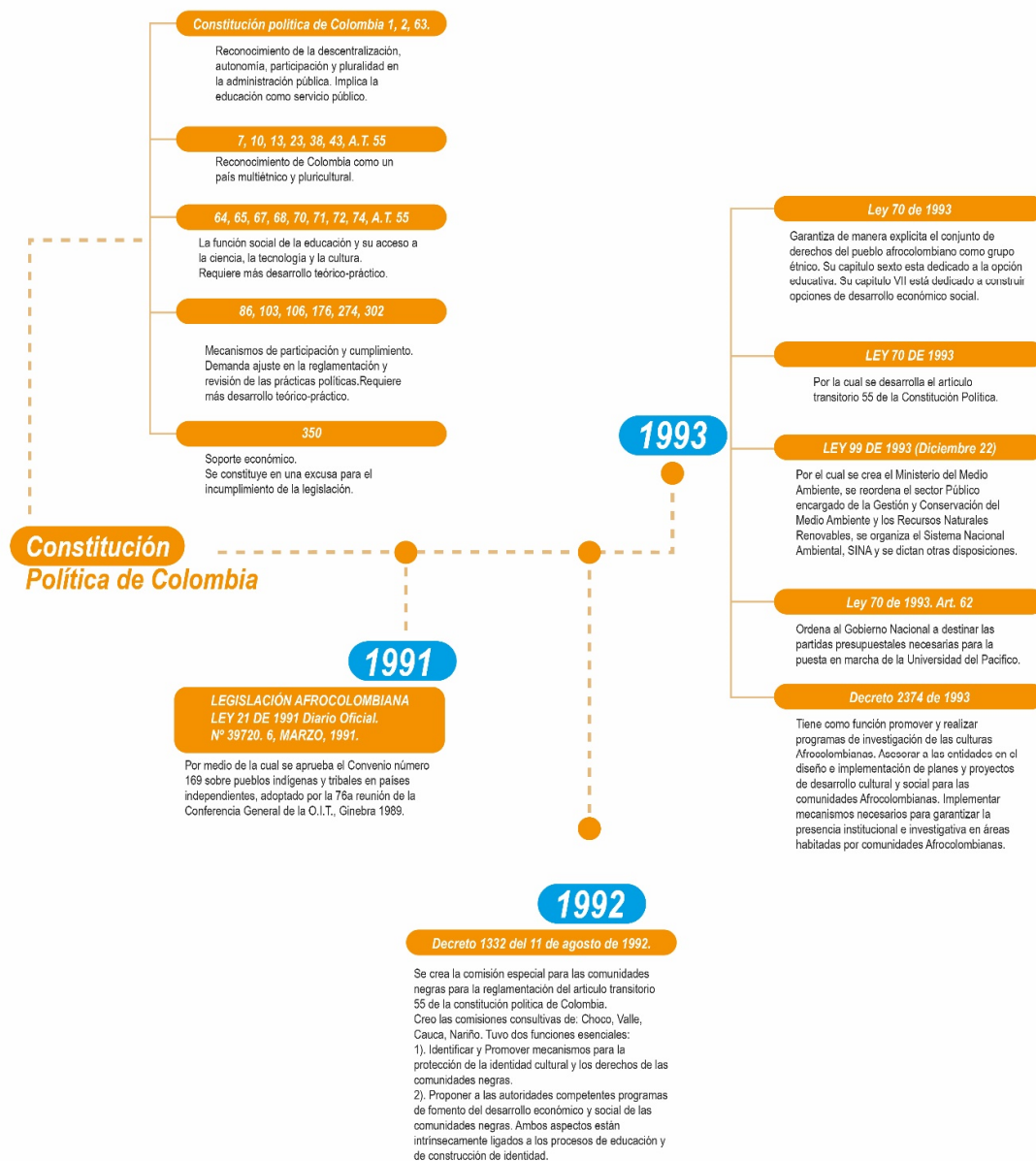
Del presente análisis, se infiere que en materia de la aplicación del marco normativo en favor de las comunidades afrocolombianas, y los desafíos en materia de reglamentación integral, los esfuerzos realizados no se corresponden con las necesidades y requerimientos, y en su efecto se halla una sistemática violación a la ley y la Constitución.

Así las cosas, se hace necesario construir un nuevo marco de coherencia institucional respecto de los abordajes de las problemáticas presentes en esta población debido a la falta de garantías en la aplicación de sus derechos, lo cual incrementa el nivel de vulnerabilidad a factores externos que tienen impactos desproporcionados en sus vidas.

En concordancia con lo planteado se hace necesario la reglamentación integral de los Capítulos IV, V, VI y VII de la Ley 70 de 1993, en vez de tramitar ante el Congreso nuevos proyectos de ley que pretenda sustituirla.



3.3 Línea de tiempo del marco constitucional y legal de los derechos reconocidos a la población afrocolombiana.





DECRETO NUMERO 2313 DE 1994

Por el cual se adiciona la estructura interna del Ministerio de Gobierno con la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras y se le asignan funciones.

LEY 160 DE 1994 (Agosto 3)

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

DECRETO NUMERO 2314 DE 1994 (octubre 13)

Por el cual se crea la Comisión de Estudios para formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras.

LEY 115 DE 1994 (febrero 8)
Diario Oficial No. 41.214, de 8 de febrero de 1994

Por la cual se expide la ley general de educación.

DECRETO NUMERO 1867 (3 de agosto de 1994)

Por el cual se reglamenta el Consejo Nacional Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

DECRETO NUMERO 2663 DE 1994 (Diciembre 3)

Por el cual se reglamentan los capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o de deslinde de las tierras de dominio de la Nación y lo relacionado con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras.

Decreto 2314 de 1994

Se crea la comisión de estudios para la formulación del plan de desarrollo de las comunidades negras.

Decreto 1371 de 1994

Conforma la comisión consultiva de alto nivel, para garantizar el seguimiento, constituirse en espacio de interlocución permanente para la atención de los asuntos de carácter regional y nacional que interesan a las comunidades negras, beneficiarias de la Ley 70 de 1993

LEY 191 DE 1995 (Junio 23)

Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.

LEY 335 DE 1995 (Diciembre 20)

Acceso al Espectro Electromagnético

DECRETO 0804 DE 1995 (mayo 18)
Diario Oficial No 41.853, del 18 de mayo de 1995

Por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos.

DECRETO NUMERO 1745 DE 1995 (octubre 12)

Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones.

DECRETO 2249 DE 1995 (diciembre 22)
Diario Oficial No 42.163, del 26 de diciembre de 1995

Por el cual se conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras de que trata el artículo 42 de la Ley 70 de 1993.

DECRETO 2164 DE 1995 (diciembre 7)
Diario Oficial No 42.140, del 7 de diciembre de 1995.

Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.

DECRETO NUMERO 2248 DE 1995 (Diciembre 22)

Por el cual se subroga el Decreto 1371 de 1994, se establecen los parámetros para el Registro de Organizaciones de Base de las Comunidades Negras y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2249 de 22 de diciembre de 1995

Conformar la comisión Pedagógica de comunidades Negras creada mediante artículo 42 de la Ley 70 de 1993.

Decreto 2335 de 29 de diciembre de 1995

Reglamentario de la Ley 65 de 1988 crea el comité encargado de la organización y puesta en funcionamiento de la Universidad del Pacífico.

1994

1995



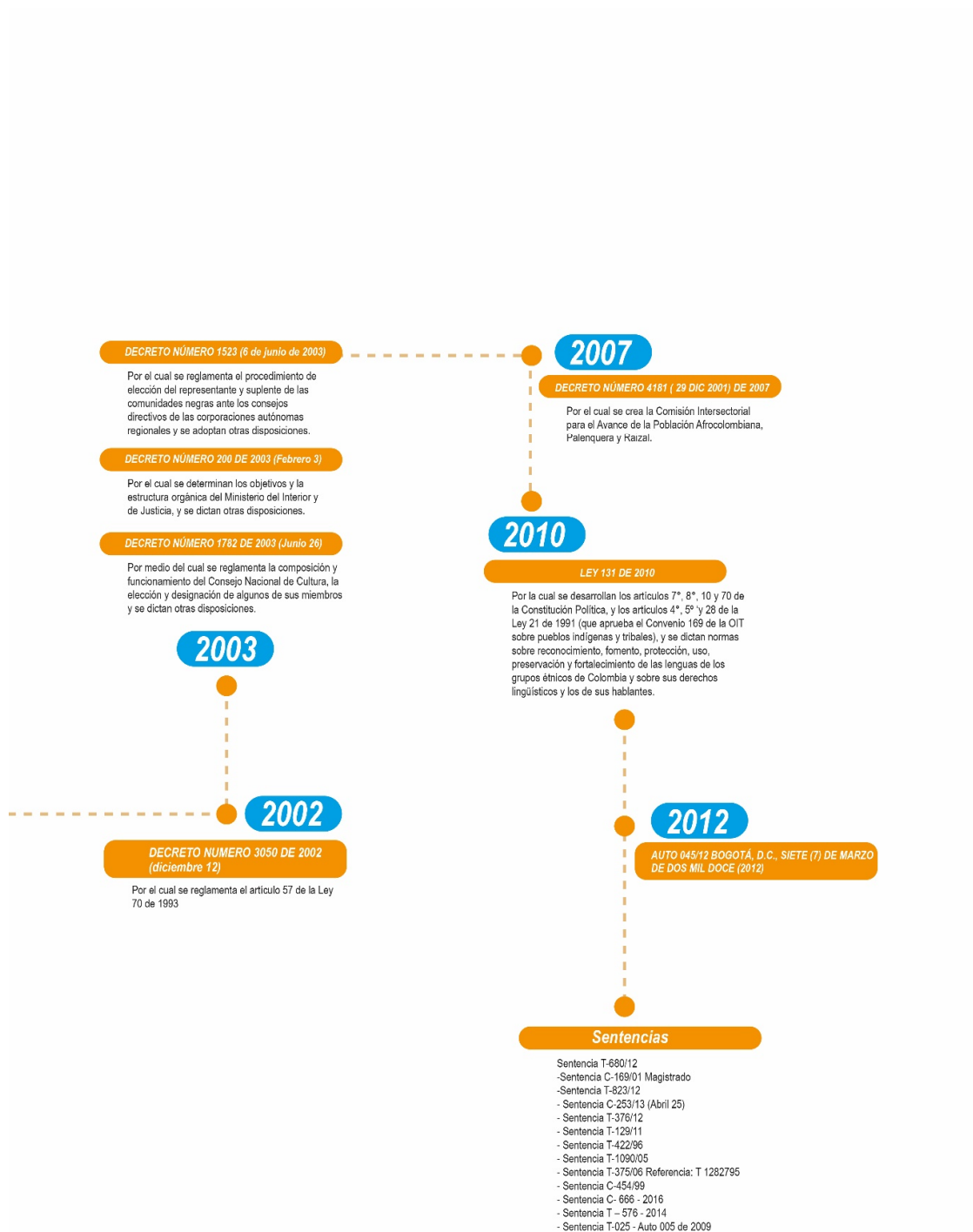


Ilustración 1. Línea de tiempo del marco constitucional y legal de los derechos reconocidos a la población afrocolombiana. Elaborado para este trabajo. El Autor.



CAPÍTULO IV

4. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA, CONTEXTO JURÍDICO, JURISPRUDENCIAL Y DESAFIOS

Colombia es un Estado social de derecho, democrático y participativo, su garantismo legal está orientado y determinado por la Constitución Política de Colombia de 1991, instrumento de obligatorio cumplimiento, para garantizar los derechos y obligaciones de todos los habitantes de la nación. En el clausulado constitucional se encuentra previsto el derecho a la participación. En efecto, el Artículo 2 consagra como un fin esencial del Estado colombiano el “...*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación*”¹⁰¹.

La Constitución Política Colombiana consagra un Estado colombiano como una democracia participativa, pluralista, que promueve la participación de todos en los asuntos que los afectan y ampara la garantía general de igualdad de los colombianos. La Honorable Corte Constitucional Colombiana en relación al derecho general de participación de grupos tribales ha señalado que:

“incluidos los pueblos indígenas y tribales, en igualdad de condiciones, tienen derecho, al tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Carta, a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y tienen a su disposición los instrumentos de participación que se han previsto en el artículo 103 del mismo ordenamiento, no sólo los que corresponden a los mecanismos de

¹⁰¹ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Op. cit,



participación del pueblo en ejercicio de su soberanía —el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato- sino también los que surgen de la posibilidad, prevista en el inciso segundo del artículo 103, de articularse libremente, con el apoyo del Estado, para la promoción de sus intereses, en asociaciones que tengan por objeto constituir mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.¹⁰²

En Colombia, los mecanismos de participación democrática permiten asegurar la interacción efectiva entre los ciudadanos y la actividad del Estado, a efectos que las decisiones que se adopten sean legítimas por estar precedidas de un proceso deliberativo, con espacios concretos y efectivos de participación. Ahora, para las comunidades afrocolombianas el derecho de participación es consecuencia directa del principio constitucional del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y se garantiza a través de espacios concretos de participación adicionales a los que tienen acceso el resto de habitantes del Estado. Tratándose de pueblos o Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenquearas y Raizales tal mandato constitucional debe *“partir de espacios autónomos locales y regionales que posibilite a dichas comunidades reflexionar a partir de sus derechos étnico culturales y sus opciones de desarrollo de acuerdo a sus aspiraciones como pueblo”*¹⁰³.

¹⁰² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-030-08*. MP. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰³ MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL AUTÓNOMO DEL PUEBLO NEGRO, AFROCOLOMBIANO, PALENQUERO Y RAIZAL. Agosto de 2014. Ed. Garcés Carabalí Daniel.



Resulta importante mencionar los mecanismos de participación a los que se hace referencia en la i) Convención de Espoo de febrero 25 de 1991, Artículo 2-1¹⁰⁴, precursora¹⁰⁵ en destacar la importancia de la participación pública en los procesos de declaratoria de áreas protegidas; en el ii) Convenio de Diversidad Biológica, artículo 14-1 a), que referenció directamente el derecho a la participación durante los procesos en materia ambiental¹⁰⁶; en la iii) Convención sobre el Acceso a la Información y la Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones y en el Acceso a la Justicia Ambiental (Aarhus, Dinamarca, junio 25 de 1998), sobre las herramientas para el manejo de la información en forma no excluyente y los mecanismos de participación en actividades específicas relacionadas con el ambiente; y en el iv) Convenio 169 de 1989 de la OIT, acerca de la participación en comunidades étnicas¹⁰⁷.

En materia de comunidades afrocolombianas, el derecho a la participación debe examinarse detenidamente a la luz del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, adoptado en el ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 21 de 1991, el cual hace parte integral de la Constitución - bloque de constitucionalidad -. En efecto, dicho Convenio insta a los gobiernos para que

¹⁰⁴ CONVENCIÓN DE ESPOO. Febrero 25 de 1991. Art. 2-1

Esta Convención expresa, al respecto: "Todas las partes adoptarán las medidas legales, administrativas o de otra índole que sean necesarias para dar efecto al presente Convenio, incluidas... la institución de un procedimiento de evaluación de impacto medioambiental que permita la participación pública y la preparación de la documentación para la evaluación del impacto medioambiental que se consigna en el apéndice II."

¹⁰⁵ Ya había surgido una primera iniciativa, en el United Nations Environmental Programme, UNEP (1987).

¹⁰⁶ "Cada parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos."

¹⁰⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-500 de 2012.



desarrollen medidas que protejan los derechos de comunidades indígenas y tribales, y exige la participación de estos pueblos de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y formulación de políticas que los puedan afectar. Igualmente, este instrumento señala que las comunidades étnicas tienen la pretensión de asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y a conservar su identidad, lengua y creencias dentro de los Estados en los que viven, en este sentido establece la obligación de los Estados de desarrollar con la participación de los pueblos interesados una acción coordinada y sistemática que logre garantizar y proteger sus derechos y el respeto por su integridad, consagrando que la participación debe incluir medidas que permitan la igualdad de derechos y oportunidades que la normativa de cada Estado otorga a los otros miembros de la población; la garantía efectiva de los derechos respetando sus costumbres, tradiciones e instituciones; y contribuyendo a eliminar las diferencias socioeconómicas de manera compatible con las aspiraciones y formas de vida de estas comunidades¹⁰⁸.

Como se puede observar, el Convenio 169 le otorga especial importancia al derecho de las comunidades indígenas y tribales a la participación en las decisiones que los puedan afectar, consagrando en el Artículo 6 el compromiso de los gobiernos de consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se contemplen medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Así mismo consagra que los pueblos implicados deben tener la oportunidad de participar libremente en todos los niveles desde la formulación, ejecución y evaluación de medidas que les afecte directamente.

¹⁰⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Convenio 169 de 1989*. Adoptado en el ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 21 de 1991



Más adelante el Artículo 7º del Convenio en mención, contempla que se le debe reconocer a las comunidades locales el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Los Artículos 14 y 15, disponen que el Estado Colombiano debe tomar las medidas para salvaguardar el derecho a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellas, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia; proteger especialmente los derechos de estos pueblos a participar en la utilización, administración, y conservación de los recursos naturales existentes.

La Corte Constitucional Colombiana, ha entendido que de los anteriores artículos se distinguen dos dimensiones del derecho de participación de las comunidades, en primer lugar, en la obligación de establecer los medios necesarios a través de los cuales estos pueblos puedan participar libremente y a todos los niveles en las decisiones que se toman en las instituciones del Estado responsables de adoptar políticas y programas que les conciernan, y en segundo lugar en el deber de consulta previa de las medidas susceptibles de afectarles directamente. Para el Alto Tribunal constitucional la primera dimensión responde al derecho general de participación de las comunidades tribales, el cual se debe garantizar en las políticas y programas que de alguna manera les interesen a estas comunidades. La segunda es la que tiene que ver con las medidas administrativas y legislativas que los afecten directamente, en donde se da el deber de Consulta Previa¹⁰⁹.

¹⁰⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-030-08. Op. Cit.



Téngase en cuenta que el artículo séptimo de la Constitución Política de 1991 consagra como principio fundamental del Estado colombiano el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación, principio que se ha establecido como el pilar de la especial protección constitucional a la que son sujetos los pueblos étnicos que habitan el territorio nacional, en este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en establecer como una obligación del Estado, el deber de reconocer un estatus especial de protección a los pueblos étnicos, bajo la base de dignidad humana, pluralismo y pertenencia a la nación, siempre propendiendo el respeto por sus usos y costumbres tradicionales.

En ese orden de ideas, se tiene que uno de los instrumentos principales que materializan las aspiraciones de los pueblos tradicionales a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, es precisamente el ya mencionado derecho a la Consulta Previa, previéndose su aplicación para cuando existan medidas administrativas o normativas que puedan afectar en forma directa sus territorios. Este importante instrumento lo contempla el Convenio 169 de la OIT (aprobado mediante Ley 21 de 1991) como una forma más de participación en la toma de decisiones que afectan sus territorios, instituciones y demás formas de vida, que contribuye y garantiza la protección del patrimonio material e inmaterial de los Estados.

En este sentido, el Artículo 6 del Convenio consagra como deber de los Estados el consultar a los pueblos tribales, cada vez que existan medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directamente, mediante procedimientos apropiados, aplicando el principio de buena fe y de acuerdo a cada circunstancia, con el fin de llegar a un acuerdo o al consentimiento de las medidas



propuestas¹¹⁰. A su vez, el Artículo 7 consagra el deber de los gobiernos de tomar medidas en cooperación con los pueblos interesados para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan¹¹¹. Las anteriores disposiciones hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo que la jurisprudencia constitucional ha entendido que la Consulta Previa es un instrumento que el Estado colombiano se comprometió a aplicar como medio para garantizar, ante la aplicación de medidas

¹¹⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Op. Cit. Artículo 6:

- 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*
- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*
 - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*
- 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.*

¹¹¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Op. Cit. Artículo .7

- 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.*
- 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.*
- 3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.”*
- 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.”*



administrativas que puedan afectar los territorios de las comunidades tribales, su pervivencia social, económica y cultural¹¹².

Para la Corte Constitucional, el deber de consultar las medidas administrativas que afecten directamente a los pueblos tribales es una consecuencia directa del derecho que les asiste a estas comunidades a decidir las prioridades en su proceso de desarrollo y de preservar su cultura, por lo que la consulta previa ha sido introducida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho de carácter fundamental y de especial importancia en razón a que es indispensable para la defensa y permanencia de la identidad y diversidad cultural. Dicho Tribunal Constitucional ha establecido que la consulta *“constituye un instrumento básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades (...) y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social”*.¹¹³

Se erige así la consulta previa como una obligación del Estado y no como una medida potestativa, por cuanto su existencia obedece a la especial protección constitucional que requieren y merecen los pueblos, en este sentido la Honorable Corte Constitucional ha señalado que la misma *“...es expresión y desarrollo del artículo primero de la Constitución, que define a Colombia como una democracia participativa, del artículo 2º, que establece como finalidad del Estado la de facilitar la participación*

¹¹² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-030-08. Op. Cit.

“De este modo, es posible apreciar que del marco del Convenio 169 de la OIT surgen dos grandes conjuntos de compromisos para los Estados signatarios, el primero, referido a las medidas que deben impulsar para obtener los fines propios del convenio en los distintos aspectos que son objeto del mismo, que, como se ha dicho, de una manera amplia, se orienta a promover las condiciones que permitan el desarrollo de los pueblos indígenas y tribales de un modo que respete la diversidad étnica y cultural, asegure los espacios de autonomía requeridos para ello y se desenvuelva en un marco de igualdad, y que específicamente se refiere a su relación con las tierras o territorios; a las condiciones de trabajo; a aspectos relacionados con la formación profesional, la artesanía y las industrias rurales; a salud y seguridad social; a educación y medios de comunicación y a contactos y cooperación a través de las fronteras, y el segundo que alude a la manera como deben adoptarse y ponerse en ejecución esas medidas y que tienen como elemento central la participación y el respeto por la diversidad y la autonomía”.

¹¹³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-769-09, (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).



de todos en las decisiones que los afectan, del artículo 7º Superior, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural, del 40-2, que garantiza el derecho de todo ciudadano a la participación democrática y del artículo 70 que considera la cultura fundamento de la nacionalidad”¹¹⁴.

Frente a su obligatoriedad, el mismo Tribunal ha precisado que la consulta es obligatoria en cuanto a su verificación, esto es ante la posibilidad de acudir a los jueces de la república por medio de la acción de tutela para que se compruebe su realización y que no se puede confundirse ni remplazarse con otros mecanismos de concertación o participación, es así como, la misma brinda a los pueblos una protección especial y salvaguarda sobre las costumbres, la autonomía y el territorio. Desconocer dichas garantías pondría en peligro la identidad de los pueblos étnicos y llevaría a destruir la particularidad y cultura que los caracteriza, como un notorio perjuicio para la conservación y adecuado desarrollo de sus culturas y creencias.

“La identidad cultural la entendemos como un constructo biopsicosocial que genera una conciencia compartida que permite la diferenciación positiva con base en las particularidades socioculturales de un individuo o grupo. Está ligada a la autorrepresentación y autoevaluación, es una cualidad sociológica independiente de la voluntad de ese individuo o grupo; cobra más sentido, cuando se expresa en relación con otros individuos o grupos humanos.”¹¹⁵

Adicionalmente la Corte Constitucional ha manifestado que existe un nexo muy claro entre la consulta como mecanismo de participación y, la defensa de la integridad cultural de las comunidades étnicas, así las cosas ha establecido que “...la

¹¹⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-030-08*, (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). Op. Cit.

¹¹⁵ GARCÉS ARAGÓN, Daniel. En: *Cómo contribuye la Educación para Combatir la Discriminación Racial*. Ponencia en Foro de Tumaco. Publicada en internet.



*importancia del Convenio 169 de 1989 la OIT y en especial del instrumento de consulta previa que se prevé en su Artículo 6, radica particularmente no solo en que dicho proceso consultivo se surta de manera previa cuando quiera que se trate sobre la explotación de recursos naturales existentes en territorio, **sino porque dicha consulta previa habrá de hacerse extensiva a todas aquellas decisiones administrativas y legislativas del Estado que afecten o involucren intereses propios de dichas minorías**, aun cuando sean diferentes a lo señalado en el Artículo 330 de la C.P., pues de esta manera se garantiza igualmente el derecho a su identidad. Así, la consulta previa que señala el Convenio 169 tendrá cabida respecto de todos aquellos casos que así se requiera y en los que se comprometan los intereses del pueblo indígena”.*¹¹⁶

Es importante destacar que el Convenio 169 se orienta a “obtener que se garanticen a los pueblos interesados unas oportunidades de participación que sean, al menos, equivalentes a las que están a disposición de otros sectores de la población, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.

¹¹⁷

En consecuencia, la Consulta Previa libre e informada “es un derecho fundamental de los pueblos étnicos que tienen por objeto que los pueblos participen y decidan previamente sobre medidas administrativas y legislativas” donde se puedan ver afectados “y cuya finalidad es llegar a un acuerdo a través de un diálogo intercultural y horizontal entre pueblos étnicos y actores públicos y privados”, estableciéndose como un “mecanismo de defensa, reconocimiento, protección y respeto del Estado frente a la integridad étnica y cultural de los pueblos que lo constituyen”.

¹¹⁸

¹¹⁶ Ibídem. (negrilla y cursiva fuera del texto)

¹¹⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-461 de mayo 14 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹⁸ MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL AUTÓNOMO DEL PUEBLO NEGRO, AFROCOLOMBIANO, PALENQUERO Y RAIZAL. Op. cit. Pág. 109.



Es importante resaltar que el más alto tribunal de la jurisdicción constitucional en Colombia, en fallo del año 2001, reconoció que las comunidades negras son acreedoras de los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT, en razón de que son un grupo étnico especial, definido por la Ley 70 de 1993¹¹⁹, que se inscribe dentro del ámbito del Convenio en mención, ya que este se aplica además de los pueblos indígenas, a los pueblos tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial¹²⁰.

Para estos efectos, es importante considerar que el Convenio 169 establece el compromiso de los gobiernos de “respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”.¹²¹ Igualmente establece que se debe reconocer a los miembros del pueblo afrocolombiano el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar

¹¹⁹ El objeto de esta ley es reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva. Así mismo, tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia de 1991, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país.

¹²⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-169 de 2001*

¹²¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Op. Cit. Artículo 13.



espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente¹²².

Ahora bien, en Colombia el derecho a la Consulta Previa ha sido progresivamente reconocido e implementado. En efecto, si bien dicho instrumento ingresó al ordenamiento jurídico colombiano a partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT con la expedición de Ley 21 de 1991, lo cierto es que el Estado realmente reconoce su aplicación con ocasión de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se encargó de posicionar dicho derecho, sentando precedentes sobre la naturaleza, importancia y alcance de este derecho.

En efecto, existe nutrida y variada jurisprudencia constitucional que comienza a dar un verdadero status a la Consulta Previa en Colombia, para lo cual se mencionarán las más importantes en cuanto a dicho aspecto, abordando en primera medida, las relacionadas con proyectos, obras o actividades relacionadas con explotación de recursos naturales en territorios de comunidades étnicas. La primera sentencia en esta materia de consulta, fue la T-428 de 1992, mediante la cual la Corte estudió el caso del resguardo indígena de Cristianía, ubicado en el municipio de El Jardín, departamento de Antioquia, donde se estaba afectando a dicha comunidad en la ampliación y pavimentación de la carretera que de Remolinos conducía a Jardín en continuación de la *“troncal del café”*, la cual fue contratada por el Ministerio de Obras Públicas de esa época con un consorcio de ingenieros, en donde no se realizó la consulta previa respectiva por la ampliación de la vía que afectaba a la comunidad.

¹²² Ibídem. Artículo 7



En esa oportunidad la Corte Constitucional determinó que no se tuvo en cuenta la consulta de la máxima autoridad indígena del lugar, es decir, del gobernador del Cabildo, y por lo tanto resolvió conceder el amparo pedido y ordenó *“la suspensión de las labores de ampliación de la carretera Andes-Jardín en el tramo que corresponde a la zona afectada, (Km 5+150 a Km 6+200) hasta tanto se hayan hecho los estudios de impacto ambiental y tomado todas las precauciones necesarias para no ocasionar perjuicios adicionales a la comunidad”*.

Posteriormente en la Sentencia SU-039 de 1997 la Corte revisó el caso del otorgamiento de una licencia ambiental para la realización de las actividades de prospección sísmica del bloque Samoré, el cual tenía como fin estudiar la existencia de yacimientos petroleros en distintos departamentos del país, las cuales incluían parques naturales y resguardos indígenas. Para la comunidad U'wa la expedición de la licencia ambiental no era procedente en vista de que no se había efectuado el proceso de Consulta Previa de conformidad con la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y la ley. El Alto Tribunal consideró que no se realizó la consulta previa, por lo que ordenó *“que con el fin de hacer efectivo el derecho fundamental de participación de la comunidad U'wa, conforme al numeral 2 del art. 40 de la Constitución, se proceda en el término de 30 días hábiles, a partir de la notificación de esta Sentencia a efectuar la consulta a la comunidad U'wa”*.

Otra sentencia emblemática para el caso colombiano, es la T- 652 de 1998, en la cual se estudió el caso de la comunidad Embera-Katío del Alto Sinú, respecto a la licencia ambiental que autorizaba la construcción de la hidroeléctrica Urrá en el río Sinú y en la cual se había omitido realizar la consulta previa. Los temas que se abordaron en dicho fallo: i) el derecho a la integridad territorial y el dominio sobre el resguardo; ii) el derecho fundamental a la supervivencia del pueblo indígena; iii) la explotación de recursos naturales en territorios indígenas y la protección que debe el Estado a la identidad e integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades



indígenas; iv) la consulta para el llenado y funcionamiento de la represa; v) el derecho al mínimo vital y cambio forzado de una economía de subsistencia de bajo impacto ambiental a una agraria de alto impacto y menor productividad. Debido a que la obra ya se había ejecutado y a las problemáticas derivadas de la misma, la Corte resolvió ordenar la indemnización a la comunidad, la unificación del resguardo, la concertación del régimen especial en salud de los afectados, la supervivencia de la comunidad y el etnodesarrollo de los afectados, entre otras medidas.

Un fallo histórico también resulta ser la sentencia SU-383 de 2003 (sentencia de unificación) en el cual la Corte Constitucional aborda el pedimento de la Organización de los Pueblos indígenas de la Amazonía Colombiana (Opiac) que consideró vulnerados los derechos a la vida, a la salud, al libre desarrollo de la personalidad, a la integridad cultural, a la participación, al debido proceso y al ambiente sano de los pueblos indígenas que representan, en razón a que se adelantaban en los territorios un Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, sin consultarlos previamente y ocasionando un daño ambiental considerable. Dicha sentencia abordó, entre otros temas, la diferencia de la acción de tutela y la acción popular en el ordenamiento constitucional como mecanismo para la protección de los intereses colectivos al medio ambiente y a la salubridad pública; el marco jurídico del derecho de los pueblos indígenas y tribales así como a la consulta previa en el ámbito internacional, interno y a nivel jurisprudencial. En el caso concreto la Corte ordenó que tenía que ser consultado *“de manera efectiva y eficiente a los pueblos indígenas y tribales de la amazonia colombiana sobre las decisiones atinentes al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos que las entidades mencionadas adelantan en sus territorios, en los aspectos que a cada una de dichas entidades compete, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, con plena observancia de los principios y reglas contenidos en el Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991.”*



En materia de pueblos afrocolombianos, se resalta igualmente una sentencia de la Corte Constitucional, la T-955 de 2003, en la cual se estudió el caso de la Comunidad Afrocolombiana de la Cuenca del río Cacarica ubicada en la Reserva Forestal del Pacífico, donde se demandó al Ministerio del Medio Ambiente, entre otros, por permitir la explotación de madera por parte de terceros en su territorio colectivo, sin ser consultada la comunidad. Ese fallo desarrolló el tema de derechos reconocidos en la Constitución Política a las comunidades afrocolombianas y al marco jurídico de su derecho a los recursos naturales, a la identidad cultural asociada al territorio colectivo y a las prácticas tradicionales de producción, así como al alcance del derecho de las comunidades afrocolombianas al territorio colectivo y al disfrute de los recursos naturales, para concluir que los derechos de las comunidades afrocolombianas de la Cuenca del Río Cacarica estaban siendo quebrantados y debían restablecerse, determinando que había ausencia de Consulta Previa en la expedición de las autorizaciones administrativas para explotar los recursos madereros en dicho territorio.

Esta sentencia marcó un hito en la jurisprudencia constitucional relativa a la identidad étnica afrocolombiana, por ser el primer fallo que amparó los derechos étnicos de una comunidad afrocolombiana, en concreto, los derechos a la diversidad e integridad étnica y cultural, a la propiedad colectiva, a la participación y a la subsistencia de las comunidades. Importante destacar que la Corte argumentó que el Convenio 169 y las disposiciones constitucionales que protegen a los pueblos indígenas y tribales reivindican con claridad *“el derecho de las comunidades afrocolombianas a ser tenidas como pueblos, atendiendo las condiciones sociales, culturales y económicas que las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional”*. Este fallo también destacó el valor espiritual que tiene para las comunidades negras su relación con sus territorios y el papel que, en este sentido, representan sus territorios colectivos y las prácticas tradicionales de producción que desarrollan en ellos frente a la construcción de su identidad cultural.



Un fallo que no puede dejar de mencionarse y que negó la protección del derecho fundamental a la Consulta Previa, es el contenido en la sentencia T-154 de 2009; en el cual la Corte revisó el caso de la acción de tutela interpuesta por los Gobernadores de los resguardos indígenas Kogui, Kankuano, Arhuaco y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta contra los Ministerios del Interior y de Justicia, del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCONDER) y la Corporación Autónoma Regional de la Guajira (Corpoguajira), porque se omitió el proceso de Consulta Previa al momento de la expedición de la licencia ambiental para la construcción de la presa del Cercado y el Distrito de riego del río Ranchería. La Corte denegó la protección del derecho, por falta de inmediatez, por cuanto la tutela se interpuso dos años después de la ocurrencia del hecho que daba lugar a adelantar la Consulta Previa.

Sobre el alcance de la Consulta Previa, también la Corte Constitucional se ha pronunciado; es así como en la Sentencia T-769 de 2009 frente a la tutela interpuesta por los miembros de la Comunidad Bachidubi, Resguardo Río Murindó, ante la autorización que se le diera a la Compañía Muriel Mining Corporation para la exploración y explotación de una mina de cobre, oro y molibdeno en los departamentos de Antioquia y Chocó, denominado proyecto Mandé Norte, abordó el aspecto del consentimiento libre previo e informado, encontrando para el caso concreto que la Consulta Previa no había sido efectuada a pesar de que se habían iniciado trámites administrativos que habían finalizado con un acta de protocolización, por cuanto las comunidades étnicas no habían tenido la posibilidad de pronunciarse de fondo ante la inminencia de la ejecución del proyecto. En ese orden de ideas, el Alto Tribunal constitucional ordenó suspender las actividades de exploración y explotación, hasta que no fuera agotada la consulta y se materializara el consentimiento libre, informado y previo de las comunidades.

Importante también resulta ser la Sentencia T-745 de 2010 que tuvo origen en la tutela que promovieron los representantes legales de dos organizaciones creadas para la



salvaguarda y promoción de los derechos de las comunidades afrocolombianas que habitaban en el corregimiento de Pasacaballos, ubicado en Cartagena de Indias. Por eso, la Corte inició su tarea de revisión analizando la legitimidad de dichas organizaciones para reclamar el amparo de los derechos fundamentales de las comunidades negras que decían representar. Se precisó y aclaró que todos los miembros de las colectividades étnicamente diferenciadas pueden reclamar la observancia de los intereses que detenta su comunidad como sujeto de derechos; asimismo que las organizaciones que agrupan a dichos individuos también están legitimadas para el efecto y, en concreto, para exigir la protección de sus derechos fundamentales, porque: i) las circunstancias a las que históricamente han sido sometidos estos grupos poblacionales justifican que las condiciones para el acceso a sus derechos se flexibilicen; ii) las autoridades deben propender por la conservación de las poblaciones indígenas y tribales y, finalmente, iii) porque no es aceptable que el juez constitucional dificulte la concreción de los derechos fundamentales imponiendo exigencias procedimentales.

Frente al asunto de fondo, el fallo indicó que el proyecto que se estaba ejecutando en el territorio de las comunidades accionantes –las obras para la construcción y mejoramiento de la vía transversal de Barú- **impactaba gravemente sus condiciones de vida**. Por esa razón, dio por cumplido el requisito de afectación directa que hacía exigible la consulta previa y ordenó realizarla, siguiendo los criterios jurisprudenciales previstos para el efecto, con las comunidades asentadas en el área de influencia del respectivo proyecto.

Así mismo mediante sentencia T-1045A de 2010, la Corte revisó la tutela interpuesta en representación del Consejo Comunitario del corregimiento La Toma, municipio de Suárez, Cauca, contra la Alcaldía de Suárez; los Ministerios del Interior y de Justicia; de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; de Minas y Energía; INGEOMINAS; el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Popayán; el señor Héctor Jesús Sarria; y la



Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC); por cuanto se otorgó al señor Héctor Jesús Sarria la concesión para la explotación dentro de territorios que les corresponden, sin que mediara Consulta Previa alguna, en cuanto no se informó ni consultó a la comunidad directamente afectada. En esa oportunidad la Corte realizó importantes consideraciones respecto a: i) la protección que debe dar el Estado a la identidad e integridad étnica, cultural, social y económica de comunidades afrodescendientes; ii) reiteró la jurisprudencia en materia de consulta previa y también en relación al consentimiento libre, previo e informado; y iii) sobre la exploración y explotación de los recursos naturales dentro de los territorios de las comunidades étnicas, reiteró el derecho de prelación de las comunidades para explotar en su propio territorio con ayuda del Estado de manera sostenible y sin menoscabar el ambiente. Para el caso concreto se ordenó suspender la explotación minera, realizar la Consulta Previa con la coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia; y tenerse en cuenta el derecho de prelación de las comunidades étnicas.

Otro caso emblemático y a su vez discutido fue el de puerto Brisa. En sentencia **T-547 de 2010**, el Tribunal Constitucional conoció del caso de los pueblos indígenas pueblos Kogi, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta contra la empresa Brisa S. A., en la cual la Corte debía decidir si se ha producido una violación de los derechos a la integridad étnica y cultural, a la participación en las decisiones que los afectan y al debido proceso de dichas comunidades indígenas debido al trámite y a la expedición de la Resolución N° 1298 de 30 de junio de 2006, mediante la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó licencia ambiental a la empresa Brisa S.A. para el proyecto denominado “Construcción y Operación de la Fase 1 del ‘Puerto Multipropósito de Brisa’, localizado en jurisdicción del Municipio de Dibulla, Corregimiento de Mingueo, Departamento de la Guajira”, en área que las comunidades consideran hace parte de su territorio ancestral.



La solicitud de amparo constitucional se presentó en esta ocasión debido a que la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, negó la presencia de comunidades indígenas en la zona de influencia del Proyecto de Puerto Multipropósito de Brisa, y el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial concedió la referida licencia ambiental, sin que se hubiese surtido un proceso de Consulta Previa con las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, a pesar que en la zona del dicho proyecto existía lugares de pago. La Corte en este caso consideró en relación a los principios de subsidiariedad y de inmediatez que se está ante la pretensión de una *“afectación actual de los derechos de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta que se produciría, no por la omisión de la consulta en sí misma, sino por los actos de ejecución que se realizarían al amparo de la licencia cuya expedición no fue objeto de Consulta Previa”*.

De esta manera la Corte Constitucional resolvió amparar el derecho fundamental a la Consulta Previa, ordenó la suspensión de las obras, indicando que en un término de 60 días hábiles contados a partir de la notificación de la Sentencia, prorrogable, por solicitud de las partes, por una sola vez, por un periodo de treinta (30) días adicionales, se realizará la Consulta Previa aclarando que *“no ya sobre la licencia ambiental, sino en relación con tales impactos y la manera de evitarlos o mitigarlos”*. Esta orden al colocar por primera vez términos a la consulta, podría considerarse que desnaturaliza dicho proceso y los derechos de las comunidades a la diversidad étnica y cultural.

Un fallo que marcó una importante línea jurisprudencial, fue la sentencia T-129 de 2011, en donde la Corte tuvo la oportunidad de estudiar el caso de la comunidad Embera katio- Chidima y Pescadito, en donde en el territorio de dicha comunidad se tenía el propósito de realizar una interconexión eléctrica, carretera y explotación minera y adicionalmente se presentaba un problema de desplazamiento en esa zona. Los problemas jurídicos que la Corte Constitucional analizó en ese caso fue: i)



agotamiento de la Consulta Previa frente a las obras de infraestructura y explotación de recursos naturales en los territorios; ii) importancia de lograr el consentimiento libre, previo e informado, profundizando con mayor precisión la línea que sobre este aspecto se adoptó con la expedición de la Sentencia T-769 de 2009.

Resulta importante detenerse en este fallo, como quiera que realizó un profundo estudio acerca del consentimiento libre, previo e informado como fin de la Consulta Previa y además porque agrupó lo mencionado en varios fallos de la Corte en relación a los requisitos que deben orientar todo proceso de Consulta Previa como la obtención del consentimiento. En efecto, resaltó que *“el Estado tiene la obligación de contar con el consentimiento de las comunidades implicadas antes de adoptar cualquier tipo de medida que implique el traslado de la comunidad, ya que esto desconoce al rompe el derecho a la existencia e integridad de las etnias. Así las cosas, aclaró que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio de afrodescendientes e indígenas, es deber del Estado no sólo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones, dado que esas poblaciones, al ejecutarse planes e inversiones de exploración y explotación en su hábitat, pueden llegar a atravesar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias; por lo que en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación que les acarrea...”*

De esta forma, claramente la Corte Constitucional determinó que era necesario, la consulta previa y el consentimiento informado de las comunidades étnicas en aquellos



proyectos que: *“(i) impliquen el traslado o desplazamiento de las comunidades por la obra o el proyecto; (ii) estén relacionados con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o (iii) representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma, entre otros”.*

Respecto a si el consentimiento libre e informado puede traducirse en un poder de veto de las comunidades étnicas a los proyectos de intervención, el Alto Tribunal concluye que todo proceso deberá cualificarse conforme a las características propias de cada caso concreto, como quiera que lo que está de por medio es *“entender y reconocer que lo que está en juego es el presente y futuro de un pueblo, de un grupo de seres humanos que tiene derecho a auto-determinarse y defender su existencia física y cultural, por “absurdas o exóticas” que para algunos puedan parecer sus costumbres y modos de vida”.* De este modo la Corte resalta la necesidad de *“que la discusión no sea planteada en términos de quién veta a quién, sino que ante todo se trata de un espacio de disertación entre iguales en medio de las diferencias, oportunidad para que los organismos estatales y concesionarios del Estado puedan explicar de forma concreta y transparente cuáles son los propósitos de la obra y la comunidad pueda exponer cuáles son sus necesidades y puntos de vista frente a la misma”.*

Resulta importante mencionar que la Corte en este fallo de 2011, consideró en forma preocupante que la consulta previa no ha sido llevada ni cumplida con el rigor que merece; puesto que en los casos sometidos a revisión ha sido constante por parte de las entidades accionadas la asimilación del proceso de consulta a un mero trámite de reuniones informales sin articulación ni consideración por los derechos que se encuentran en juego en estos procesos. En esa medida, es imprescindible el proceso de consulta no se límite sólo a la etapa previa a la intervención en los territorios étnicos,



razón por la que se requiere de fórmulas que permitan equilibrar los fines del Convenio 169 de la OIT y los desarrollos posteriores en la materia.

Frente al veto, concluyó categóricamente que en el evento en que se explore la alternativa menos lesiva con la participación de las comunidades étnicas en la construcción de la misma, y de dicho proceso resulte probado que todas son perjudiciales y que la intervención conllevaría al aniquilamiento o desaparecimiento del grupo, prevalecerá la protección de los derechos de las comunidades étnicas bajo el principio de interpretación ***pro homine***.

La Corte Constitucional también aclaró que el consentimiento no sólo se debe buscar en los casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, sino que toda medida administrativa, de infraestructura, de proyecto u obra que intervenga o tenga la potencialidad de afectar territorios indígenas o étnicos deberá agotar no sólo el trámite de la consulta previa desde el inicio, sino que se orientará bajo el principio de participación y reconocimiento en un proceso de diálogo entre iguales que tendrá como fin el Consentimiento, previo, libre e informado de las comunidades étnicas implicadas¹²³.

En el mismo sentido se precisó que la Consulta Previa y el Consentimiento no son las únicas garantías que debe prestar el Estado y los concesionarios al momento de considerar los planes de “infraestructura o desarrollo”, ya que se debe permitir la participación y compartir de forma razonable los beneficios del proyecto con el pueblo o la comunidad étnica que sea directamente afectada.¹²⁴

¹²³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia T- 129 de 2011*

¹²⁴ *Ibídem*.



Finalmente, la Corte determinó que todo tipo de acto, proyecto, obra, actividad o iniciativa que pretenda intervenir en territorios de comunidades étnicas, sin importar la escala de afectación, deberá desde el inicio observar las siguientes reglas:

1. La Consulta Previa es un derecho de naturaleza fundamental y los procesos de consulta previa de comunidades étnicas se desarrollarán conforme a este criterio orientador tanto en su proyección como implementación.
2. No se admiten posturas adversariales o de confrontación durante los procesos de Consulta Previa. Se trata de un diálogo entre iguales en medio de las diferencias.
3. No se admiten procedimientos que no cumplan con los requisitos esenciales de los procesos de Consulta Previa, es decir, asimilar la Consulta Previa a meros trámites administrativos, reuniones informativas o actuaciones afines.
4. Es necesario establecer relaciones de comunicación efectiva basadas en el principio de buena fe, en las que se ponderen las circunstancias específicas de cada grupo y la importancia para este del territorio y sus recursos.
5. Es obligatorio que no se fije un término único para materializar el proceso de consulta y la búsqueda del consentimiento, sino que dicho término se adopte bajo una estrategia de enfoque diferencial conforme a las particularidades del grupo étnico y sus costumbres. En especial en la etapa de factibilidad o planificación del proyecto y no en el instante previo a la ejecución del mismo.
6. Es obligatorio definir el procedimiento a seguir en cada proceso de Consulta Previa, en particular mediante un proceso pre-consultivo y/o post consultivo a realizarse de común acuerdo con la comunidad afectada y demás grupos participantes. Es decir, la participación ha de entenderse no sólo a la etapa previa del proceso, sino conforme a revisiones posteriores a corto, mediano y largo plazo.



7. Es obligatorio realizar un ejercicio mancomunado de ponderación de los intereses en juego y someter los derechos, alternativas propuestas e intereses de los grupos étnicos afectados únicamente a aquellas limitaciones constitucionalmente imperiosas.
8. Es obligatoria la búsqueda del Consentimiento libre, previo e informado. Las comunidades podrán determinar la alternativa menos lesiva en aquellos casos en los cuales la intervención: (a) implique el traslado o desplazamiento de las comunidades por el proceso, la obra o la actividad; (b) esté relacionado con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o (c) representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma.
9. Es obligatorio el control de las autoridades en materia ambiental y arqueológica, en el sentido de no expedir las licencias sin la verificación de la Consulta Previa y de la aprobación de un Plan de Manejo Arqueológico conforme a la ley, so pena de no poder dar inicio a ningún tipo de obra o en aquellas que se estén ejecutando ordenar su suspensión.
10. Es obligatorio garantizar que los beneficios que conlleven la ejecución de la obra o la explotación de los recursos sean compartidos de manera equitativa. Al igual que el cumplimiento de medidas de mitigación e indemnización por los daños ocasionados.
11. Es obligatorio que las comunidades étnicas cuenten con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en el proceso de consulta y búsqueda del consentimiento. Incluso de la posibilidad de contar con el apoyo de organismos internacionales cuyos mandatos estén orientados a prevenir y proteger los derechos de las comunidades étnicas de la Nación.



De toda la jurisprudencia mencionada, se deduce que mayoritariamente la Corte, salvo por razones de inmediatez o ante la circunstancia de encontrar elementos de juicio que permitan dilucidar que la Consulta previa sí se efectuó, ha ordenado la suspensión de los proyectos u obras que tienen la potencialidad de afectar o que han afectado territorios de comunidades étnicas hasta que no se garantice el derecho fundamental a la Consulta previa y que en los últimos años se ha considerado necesario obtener la búsqueda del Consentimiento libre, previo e informado y que se ha ordenado igualmente, adoptar otras medidas como la indemnización y reparación de los pueblos afectados cuando el daño ha sido ocasionado o cuando se advierte la potencialidad del mismo.

Una sentencia que no puede dejar de mencionarse es la sentencia T-348 de 2012, en razón a una tutela promovida por una asociación de pescadores de las playas de Comfenalco, en Cartagena, que se vieron afectados por la ejecución del proyecto Anillo Vial Malecón de Crespo. Los pescadores reclamaron la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, a la paz, a la salud mental, a la vida digna, a la libre escogencia de profesión u oficio y a la Consulta previa. La Corte, sin embargo, consideró que no eran titulares del derecho a la Consulta previa, porque no hacían parte de un “grupo culturalmente diferenciado titular de este derecho especial de participación, como son los indígenas y los afrodescendientes”. Sin embargo se consideró que el hecho de que los pescadores no hicieran parte de una comunidad identificada como indígena o afrodescendiente no implicaba que no tuvieran derecho a ser informados sobre los efectos positivos y negativos del proyecto y sobre las medidas que se adoptarían para mitigar los daños. Por esa razón, resolvió que se había vulnerado el derecho a la participación de los accionantes y, por esa vía, sus derechos fundamentales a la dignidad humana, la libre escogencia de profesión u oficio, al trabajo y a la alimentación.



En el año 2012 y en relación a comunidades afrocolombianas es relevante la Sentencia T-376, que protegió el derecho de la comunidad negra de La Boquilla a ser consultada sobre la concesión de un sector de la playa en el que sus integrantes pescaban, realizaban sus celebraciones tradicionales y otras actividades asociadas a la prestación de servicios turísticos. La demanda de tutela inicialmente fue promovida por una de las habitantes de La Boquilla que ejercía el oficio de carpera en la zona que fue concesionada. Luego, en el trámite de primera instancia, la comunidad negra de La Boquilla respaldó la solicitud. Ahora y atendiendo a que los accionados se opusieron con el argumento de que el Consejo Comunitario de La Boquilla solo se registró después de la fecha en que se otorgó la concesión, se analizó si la comunidad accionante “existía” para ese momento y si, en esa medida, podía exigir su derecho a ser consultada al respecto, para lo cual reiteró que la existencia de una comunidad indígena o afrodescendiente no depende de un acto expreso de las autoridades públicas, sino de los hechos constitutivos de su diversidad cultural y el auto reconocimiento del grupo.

Precisó la Corte que aunque el reconocimiento estatal contribuye a demostrar la existencia de la comunidad, no puede valorarse como un hecho constitutivo de su derecho a la identidad cultural, pues sería un contrasentido que el reconocimiento del Estado creara comunidades originarias que materialmente han habitado su territorio. Como la existencia de una comunidad étnica es una cuestión material y puramente fáctica, puede probarse por cualquier medio que resulte adecuado para forjar la convicción del juez, en virtud del principio de libertad probatoria.

Recientes sentencias del Alto Tribunal Constitucional fueron expedidas durante los años 2014 y 2015. Debe mencionarse en este sentido la **T-969 de 2014**, sobre los Consejos Comunitarios de Tierra Baja y Puerto Rey contra la Empresa Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. En dicho asunto se solicitó la protección de los derechos a la igualdad, al debido proceso, al respeto a la dignidad humana y a la consulta previa, como consecuencia de un conjunto de acciones y omisiones de diversas entidades



que están relacionadas con que no se realizó una Consulta previa del proyecto de disposición de aguas residuales realizado en Cartagena, conocido como el Emisario Submarino, cuyo trayecto terrestre pasa por sus territorios y la vulneración de los derechos por la falta de alcantarillado en dichos territorios.

En relación con la falta de Consulta previa concluyó la Corte que la empresa demandada solicitó la certificación de presencia de comunidades negras al INCORA y al Ministerio del Interior sobre la base de las coordenadas del área de influencia del diseño inicial del proyecto, frente a lo cual, ese Ministerio certificó la presencia de las comunidades negras de Arroyo de Piedra, Manzanillo del Mar, La Boquilla y Punta Canoa y la empresa llevó a cabo la consulta con dichas comunidades. Sin embargo, la Corte señaló que de conformidad con la información que analizó, no es claro si la falta de certificación se debió a que la empresa posteriormente cambió el trazado del trayecto terrestre del proyecto y, por consiguiente, se cambiaron las comunidades que se veían afectadas, pero lo cierto es que no se solicitó una nueva licencia ambiental, ni una modificación de la existente.

La Corte constató que las comunidades negras demandantes no fueron certificadas por la entidad competente, ni convocadas específicamente, ni sus representantes legítimos asistieron a las reuniones de consulta. De esta manera concedió la protección del derecho a la Consulta de las comunidades negras de Tierra Baja y Puerto Rey; y ordenó adelantar el respectivo proceso, aclarando que como parte de dicha consulta, las comunidades podrán solicitar una asesoría para la identificación de las afectaciones ambientales, de salud, sociales y culturales que se han producido o se pueden llegar a producir con la construcción y la operación del proyecto, así como para el diseño de medidas de manejo, de conformidad con los términos establecidos en la Sentencia. Ordenó igualmente a la Alcaldía de Cartagena iniciar todos los trámites necesarios para conectar a todos los miembros de las comunidades Tierra Baja y Puerto Rey al alcantarillado de Cartagena y solicitó a los miembros de la Comisión Técnica de la Ley 70 de 1993 (INCODER, IGAC y Ministerio de Ambiente)



presentar un cronograma de los procesos de titulación colectiva en el Distrito de Cartagena y un informe sobre los avances y obstáculos en estos procesos, hasta su culminación.

De las cosas más importantes de esta sentencia fue que se pronunció por primera vez sobre el “Derecho a la Igualdad frente a Patrones de Discriminación Estructural, enfocándose en *“la Insuficiencia del Test Estricto de Igualdad frente a Patrones de Discriminación Estructural”* y *“el Racismo Ambiental como forma de Discriminación Estructural”*.

También debe destacarse la Sentencia T-294 de 2014 en la cual se estudió el caso de un grupo de campesinos e indígenas asentados en el área de influencia de un proyecto de relleno sanitario, en la vereda Cantagallo, del municipio de Ciénaga de Oro. Las autoridades indígenas, reclamaron en dicho asunto el derecho a la Consulta previa y a la afectación ambiental debido a que dicho proyecto generaría impactos de gran envergadura, especialmente contaminando las fuentes de agua subterráneas. El fallo amparó entre otros derechos, el de Consulta previa y el reconocimiento y subsistencia de los pueblos indígenas, al negarse a reconocer y certificar su presencia en la zona y a efectuar la Consulta previa al otorgamiento de la licencia ambiental y el inicio de la construcción del relleno sanitario.

Importante cuando la Corte precisa que la efectividad del derecho a la Consulta previa no puede depender de la previa realización de un estudio etnológico de la comunidad que la solicita, pues a falta de dicho estudio, *“es preciso efectuar una verificación en campo e implementar un procedimiento de diálogo en el que se garantice la presencia efectiva de las comunidades cuyo reconocimiento o afectación territorial es objeto de controversia, a fin de establecer de manera intersubjetiva elementos de juicio que permitan determinar el área de influencia directa e indirecta del proyecto y la condición étnica de la población que reclama ser consultada”* y aclaró que cuando se lograra



establecer la presencia de poblaciones locales impactadas por la ejecución del proyecto, obra o actividad, pero persistían dudas razonables sobre su condición étnica, ello no obstaba para reconocer su **derecho fundamental a la participación**.

Importante mencionar la Sentencia T-384 de 2014 en donde la Corte Constitucional estudia la presunta vulneración del derecho a la Consulta previa de los miembros de una comunidad indígena ante la declaratoria de una área protegida en su Resguardo. El accionante representante de una Asociación de Autoridades Tradicionales, expresó que dicha declaratoria adelantada por el Ministerio de Ambiente y Parques Nacionales Naturales se dio sin el consentimiento de las comunidades demandantes, argumentando que existieron irregularidades en la propuesta de declaratoria y en la protocolización de la Consulta previa, vulnerándose así la autonomía territorial de las comunidades indígenas y la gobernabilidad de sus autoridades

Para la Corte, por más de que el Parque Nacional, como figura de área protegida, fue solicitado por la comunidad indígena, esta medida administrativa genera una afectación directa sobre el territorio del resguardo, lo que hace imperativo la realización de la consulta, por cuanto delimita las prerrogativas del resguardo y genera facultades correlativas entre el Estado y la comunidad indígena. En este caso se negó la protección de los derechos fundamentales, por cuanto concluyó que el proceso de divulgación y discusión adelantado por el Ministerio del Interior y Parques Nacionales Naturales, contó con la participación de cada una de las autoridades representativas y de los habitantes de las comunidades indígenas del área, encontró que la protocolización se realizó respetando los parámetros de la metodología acordada y que las autoridades tuvieron el espacio de reflexión interna necesario para analizar las implicaciones del Parque Nacional, tomando de manera categórica la decisión de respaldar la iniciativa de constitución del área protegida; que si bien de las 19 comunidades solo 3 no estuvieron de acuerdo, de todas maneras éstas recordaron que respetaban y acogían la decisión de las autoridades tradicionales quienes son los



que toman las decisiones sobre el territorio. Sobre la injerencia de terceros en el proceso de consulta y la demanda contra el parque advirtió que este tipo de conductas son violatorias del principio de buena fe, por lo que ordenó a las autoridades valorar si efectivamente esto sucedió para tomar las acciones legales del caso.

Asimismo reiteró la compatibilidad del Parque Nacional con el Resguardo indígena, bajo el entendido de que es precisamente la función ecológica de los resguardos, estipulada legalmente y, con arraigo constitucional, la que permite armonizar las eventuales tensiones entre la forma de propiedad del Resguardo y las exigencias medioambientales derivadas de la declaración de un Parque Nacional Natural. Preciso que en tanto las comunidades indígenas ajusten las actividades en sus territorios a esa función ecológica y, preserven su rol histórico de conservación del medio ambiente en los espacios naturales que habitan, resultará posible hacer compatible entre el Resguardo como propiedad y el Parque Natural como figura tutelar del medio ambiente; y el derecho de propiedad colectiva queda sujeto a las restricciones que implican las funciones ecológica y social de la propiedad así como la limitación en el uso que se impone a través del acto administrativo de constitución del Parque Nacional Natural.

Trascendental resulta ser la Sentencia de tutela T-485 de 2015 y sobre todo para comunidades afrocolombianas. En ella se estudió el caso de un grupo de personas que se identifica como una comunidad afrodescendiente que habitan y ejercen labores relacionadas con la industria del turismo en el área de Playa Blanca, ubicada en la isla de Barú, las cuales se han asociado en una asociación de Trabajadores de turismo y mediante la constitución del Consejo Comunitario de Playa Blanca, conforme con las formas asociativas de las comunidades negras que prevé la Ley 70 de 1993, el cual no había sido formalmente reconocido por las autoridades locales y nacionales respectivas. Estas personas consideraron vulnerado su derecho fundamental a la Consulta previa, por parte del Ministerio del Interior, el Fondo Financiero de Proyectos



de Desarrollo- FONADE y la sociedad comercial Playa Blanca Barú S.A.S. Frente al tema del reconocimiento de comunidad negra por parte de entidades del Estado, aclaró varios aspectos. El primero que si bien la relación de la comunidad étnica, en este caso afrodescendiente, con el territorio es indicativa de su identidad étnica, no es un factor determinante para confirmar o excluir su condición de titular de derechos étnicos. De esta manera, aunque la relación ancestral con el territorio es un factor usual en la determinación de la naturaleza diferenciada de los pueblos étnicos, al punto que sea un aspecto clave para su supervivencia, tal vínculo no puede tornarse en un factor dirimente para el reconocimiento étnico. Esto debido a que podría configurar un tratamiento discriminatorio en contra de colectivos que, como las comunidades étnicas, son víctimas de delitos como el desplazamiento forzado, y por ende, del desarraigo y la imposibilidad de ejercer los derechos de propiedad colectiva sobre la tierra.

El segundo aspecto que indicó, fue que la concesión o la negativa por parte de las autoridades del Estado del reconocimiento formal del Consejo Comunitario no puede constituirse como barrera para el ejercicio del derecho fundamental a la Consulta previa. Aclaró que la “certificación” de comunidades étnicas que profiere la Dirección de Consulta del Ministerio del Interior tiene apenas un carácter informativo y que, incluso, señala expresamente que los datos que provee no exoneran a los interesados del deber de verificar la existencia de otras comunidades étnicas en el área del proyecto correspondiente.

Precisó en forma muy oportuna el Alto Tribunal constitucional que tampoco el ejercicio de actividades comerciales es una condición que descalifique a la comunidad afrodescendiente en cuanto a su reconocimiento étnico; así las cosas la identificación de determinados rasgos y actividades productivas que, desde la sociedad mayoritaria se advierten como deseables dentro de una comunidad étnica, es una interferencia irrazonable al derecho de auto reconocimiento de esas comunidades y, a su vez, un



desconocimiento abierto de la posibilidad que sus miembros ejerzan libertades constitucionalmente protegidas, como la libertad de trabajo y de escogencia de profesión y oficio. No es admisible, en ese sentido, que el reconocimiento de los derechos de la comunidad diferenciada dependa que mantengan su carácter exótico o que cumplan con las condiciones, definidas externamente, acerca de qué debe ser una comunidad étnica bajo la óptica de los deseos e intereses de la sociedad mayoritaria.

Y finalmente avanzó este fallo en fijar como línea que es plenamente posible que las comunidades diferenciadas se construyan a partir de integrantes llegados de diferentes partes, los cuales se agrupan a partir de unas prácticas comunes y distinguibles de los de la sociedad mayoritaria, por cuanto la condición racial operaría como un criterio obligatorio respecto de la aplicación de acciones afirmativas de carácter individual, pero no como requisito para el reconocimiento colectivo. En ese sentido, si los individuos se auto reconocen como parte de la comunidad diferenciada, comparten sus prácticas tradicionales y, a su vez, el pueblo étnico los asume y acoge como parte de la comunidad, no hay lugar a que, desde la sociedad mayoritaria, o desde la opinión de otros pueblos étnicos, se le distinga o separe de la condición étnica.

Con fundamento en los análisis referenciados amparó los derechos fundamentales y ordenó a la Alcaldía de Cartagena y a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, emitir acto administrativo en el cual se reconozca al Consejo Comunitario de la Vereda Playa Blanca como comunidad afrodescendiente ubicada en el área de Playa Blanca de la Isla de Barú y adelantar con dicha comunidad el respectivo proceso de Consulta previa.



Ahora bien, frente a decisiones legislativas, la Corte Constitucional también ha establecido que aquellas que sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos étnicos deben ser objeto de consulta previa, en la medida en que establecen políticas generales, definiciones, pautas y criterios que pueden repercutir sobre sus formas de vida, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y, en particular, con el Convenio 169 de la OIT, para buscar aproximaciones sobre la manera de evitar que las mismas las afecte negativamente¹²⁵. En ese sentido, también se ha señalado que lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos (Sentencia C-030 de 2008).

Con el fin de aclarar el alcance, a juicio de la Corte Constitucional, el concepto de medida legislativa cubre los actos legislativos ya que considera que la expresión “medidas legislativas” no puede ser entendida en un sentido restringido alusivo en forma estricta a la ley en sentido formal, sino en uno amplio que cubra todo tipo de medidas normativas no administrativas susceptibles de afectar directamente a dichas comunidades. Adicionalmente, señala el Tribunal Constitucional que de acuerdo con una interpretación *pro homine*¹²⁶, la exégesis de la expresión “medidas legislativas” que debe ser escogida, es aquella que permita ampliar el espectro de ejercicio del derecho fundamental de las comunidades étnicas. Por último, asegura que en el derecho constitucional colombiano, la palabra ley no tiene un sentido unívoco y, por lo tanto, el adjetivo legislativo tampoco lo tiene. Es decir, la expresión “medidas legislativas” no puede entenderse que concierne exclusivamente a las leyes en sentido formal; a la hora de hacer la exégesis de dicha expresión para determinar el

¹²⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL *Sentencias C-030/08, C- 461/08, C-175/09, C-615/09 y C-941/10*.

¹²⁶ Este principio significa la necesidad de imponer la aplicación de las normas jurídicas más favorables al ser humano y sus derechos.



alcance del derecho de Consulta previa, es menester escoger la interpretación que permita hacer realidad el deber estatal de reconocimiento, garantía y promoción de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, así como lograr la efectividad del derecho a la consulta (CCC, C-702/10)¹²⁷.

También es claro que la consulta previa en materia legislativa, debe cumplir con unos requisitos: (a) poner en conocimiento el proyecto de ley a las comunidades, por intermedio de instancias suficientemente representativas; (b) ilustrar a las comunidades sobre su alcance y sobre la manera como podría afectarlas, (c) darles oportunidades efectivas para que se pronuncien sobre el proyecto normativo y d) propiciar espacios y escenarios de discusión que sean apropiados para el conocimiento de la norma y para la realización de la Consulta previa.¹²⁸

La Corte Constitucional a través de su nutrida jurisprudencia ha consolidado un gran precedente en materia de Consulta previa a comunidades indígenas y afrodescendientes. Vale citar la contenida en la Sentencia C-864 de 2008, que resolvió una demanda de inconstitucionalidad promovida contra la Ley 691 de 2001, que reglamentó la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social. Se acusó la Ley por considerar que se vulneraba el derecho a la igualdad de las comunidades afrodescendientes al haberlas excluido de los beneficios especiales de acceso y participación al Sistema General de Seguridad Social en Salud que contempló a favor de los pueblos indígenas. La Corte en dicho fallo por primera vez señaló de manera explícita, que cualquier colectividad que cumpla con los elementos objetivo y subjetivo del Convenio 169 de la OIT puede ser considerada como

¹²⁷ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. *De la Consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Cooperación Alemana. GIZ; Universidad del Rosario, 2014.

¹²⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-175 de 2009 y C-030 de 2008.



comunidad negra, aunque no se encuentre ubicada en las zonas rurales ribereñas del Pacífico colombiano. Con base en esa hipótesis, calificó a las comunidades negras de la Cuenca del Pacífico, a las de otras zonas del país con similares condiciones y a las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia como sujetos de especial protección constitucional que tienen derecho a contar con servicios de salud adecuados, organizados y prestados a nivel comunitario bajo su propia responsabilidad y control, según lo previsto en el instrumento internacional.

No obstante, consideró que la norma demandada no era el escenario para regular el tema, ya que su propósito era crear un sistema de administración y afiliación a salud ajustado a la cosmovisión y a la organización política, cultural y social de los pueblos indígenas, declarándola exequible, pero exhortó al Congreso a regular el acceso de los grupos étnicos no indígenas del país a servicios de salud adecuados, teniendo en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

Tampoco puede dejar de mencionarse el fallo constitucional¹²⁹ que determinó la inexecutable de la Ley 1021 de 2006, conocida como la Ley Forestal, al encontrarse que pese a que existían en la ley previsiones conforme a las cuales se preservaba la autonomía de las comunidades indígenas y afrocolombianas para los aprovechamientos forestales en sus territorios, la ley establecía políticas generales, definiciones, pautas y criterios, que aunque no se aplicasen directamente a los territorios étnicos, si eran susceptibles de afectar las áreas en las que de manera general se encuentran asentadas las comunidades, lo que podía repercutir sobre sus formas de vida; de esta manera y como la adopción de la ley debió haberse consultado, para buscar aproximaciones sobre la manera de evitar que la misma las afectara negativamente, la Corte concluyó que la ley debía declararse inexecutable,

¹²⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C- 030 de 2008. Op. Cit.*



por cuanto el mismo afectaba profundamente la cosmovisión de las comunidades y su relación con la tierra.

Está también las decisiones contenidas en la Sentencia C-175 de 2009, que declaró la inexecutable de la Ley 1152 de 2007, conocido como Estatuto de Desarrollo Rural y la Sentencia C-366 de 2011, que declara en igual forma la inexecutable de la Ley 1382 de 2010, por la cual se modificó la Ley 685 de 2001 Código de Minas, en donde el alto tribunal constitucional reiteró que debió darse la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes respecto de las medidas expedidas, a efectos de que resultaran compatibles con las condiciones propias de su identidad diferenciada. Preciso que la participación no puede acreditarse de cualquier modo, sino que debe ajustarse a los requerimientos propios de la Consulta previa, en condiciones que permitan que la participación de dichos pueblos étnicos se adelante bajo condiciones de buena fe, información suficiente a las comunidades afectadas, adecuación cultural y oportunidad. La Corte fue clara al determinar que en los casos que debiéndose adelantar la Consulta previa, esta es pretermitida, además de afectarse el derecho de las comunidades étnicas al reconocimiento de su diversidad étnica y cultural, se pone en riesgo a estos pueblos respecto de sus demás derechos constitucionales.

Sin embargo y a pesar del gran avance en el reconocimiento del derecho fundamental, lo cierto es que en fallos recientes, la Corte Constitucional ha cambiado la línea jurisprudencial, para llegar a precisar, sin realmente una fuente normativa real, que el deber de consulta no surge frente a toda medida legislativa susceptible de afectar a las comunidades étnicas, sino sólo frente a aquellas que puedan afectarlas de manera directa o *específica*, introduciendo así un nuevo requisito que la Ley 21 de 1991 no contempla.¹³⁰

¹³⁰ COLOMBIA. CORTE CONSITUCIONAL. *Sentencias C-196 de 2012 y C-317 de 2012*



En igual sentido y aún más preocupante se encuentra la posición de la Corte en la Sentencia C- 317 de 2012, cuando al referirse al Acto Legislativo No. 5 de 2011 por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, señala que el deber de Consulta procederá solo si la medida legislativa surte un impacto directo, específico y particular. No queda duda que esos nuevos términos que aplica la Corte Constitucional en estas dos últimas sentencias: “*afectación directa o específica*” e “*impacto directo, específico y particular*” son a todas luces restrictivos del derecho y ponen en riesgo el derecho fundamental¹³¹.

Habiendo ya reseñado los más importantes fallos proferidos por el Alto Tribunal Constitucional colombiano en relación al derecho a la Consulta previa, resulta importante indicar las etapas que actualmente en Colombia, debe surtir todo proceso de consulta previa:

- i) **Pre-Consulta**, debe ser convocada por el órgano que al interior del Estado coordina dichos procesos, para el caso de Colombia, esta competencia está asignada a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, quien mediante escrito deberá convocar: i) a la comunidad étnica; ii) la autoridad que tiene incidencia en el proyecto; y iii) al Ministerio Público, con el objetivo que desde el principio se genere un diálogo horizontal en el que se garanticen los derechos de las partes involucradas. Igualmente, en esta etapa se informa a las comunidades sobre el proyecto objeto de consulta y se debe¹³²:
- Identificar las comunidades involucradas.

¹³¹ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. Op. Cit.,

¹³² Ibídem, Págs. 131 y 132.



- Definir la metodología de la Consulta en la cual se determine: i) el número de reuniones; ii) las autoridades que representan a la o las comunidades; iii) los representantes del Estado que participen dentro del proceso; iv) los espacios propios de discusión y reflexión de los grupos étnicos; v) los mecanismos de financiación; vi) los tiempos; y vii) los expertos que participarán como acompañantes y veedores del proceso.

Después de concertado lo anterior se debe efectuar una pre-acta de compromisos y acuerdos entre las comunidades étnicas y el Estado, dando posteriormente inicio al procedimiento de Consulta previa.

ii) **Consulta Previa**¹³³, esta debe ser considerada como un proceso de participación activa de las comunidades para proteger su integridad cultural. En esta etapa ya se debe tener claridad del asunto que va a ser objeto de consulta debido a la información que fue suministrada en la etapa de pre-consulta, sin embargo en esta instancia se presentará el proyecto de manera oficial en la reunión de instalación.

Durante las reuniones que sean pactadas por la partes dentro del proceso de consulta se debe analizar y discutir los impactos que van a generar el respectivo asunto, los cuales pueden ser: *“i) culturales, ii) ambientales, iii) sociales, y en iv) derechos humanos”*. Por lo cual se debe concertar la estrategia a implementar *“para manejar,*

¹³³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-428/92, SU-037/97, T-652/98, T-634/99, SU-383/03, T-955/03, T-737/05, T-880/06, T-154/09, T-769/09, y T-547/2010, T-1035A/2010 y T-129/11.



mitigar, compensar, y prevenir” las implicaciones generadas por la implementación de un determinado proyecto o plan¹³⁴.

En cada una de las reuniones se debe dejar un acta sobre lo que ocurrió. Dichas actas deben efectuarse durante la reunión, previa concertación, las cuales estarán a cargo del Ministerio de Interior, con el acompañamiento de un integrante de la comunidad y uno de la autoridad que tiene incidencia en el proyecto objeto de consulta y si fuera posible con la vigilancia del Ministerio Público.

Posteriormente, en la reunión de protocolización se debe: i) leer en público lo que quedó pactado y concertado dentro del acta, ii) señalar los sujetos responsables de cada una de las actividades que se determinen; y iii) la composición y determinación del comité de seguimiento¹³⁵.

- iii) **Post-Consulta**, en esta etapa se da seguimiento a cada uno de los acuerdos y tiempos que fueron establecidos durante el proceso de consulta en la cual se debe dejar acta al respecto. Aquí es de vital importancia que el Ministerio Público cuando lo considere realice una veeduría de lo pactado.

Así mismo, es esencial que la consulta previa se realice teniendo en cuenta los siguientes principios¹³⁶:

¹³⁴ MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal. Op. Cit. Pág. 113

¹³⁵ *Ibíd*em,

¹³⁶ MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal. Op. Cit. Págs. 108 a 110.



- **Buena fe.** Las partes que participan en un proceso de Consulta deberán *“ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una ‘persona correcta (vir bonus)’*. Así la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la *“confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”*¹³⁷.
- **Información.** En los procesos de consulta se debe garantizar que la información sea apropiada, clara, veraz, completa y oportuna, la que debe ser *“comprendida plenamente por los pueblos involucrados”*¹³⁸.
- **Consulta cultural adecuada.** La consulta previa, libre e informada debe contar con un procedimiento culturalmente adecuado, en el cual se respete las costumbres y tradiciones de los pueblos involucrados.
- **Carácter previo.** La consulta debe realizarse antes de la toma de cualquier decisión, respecto de una medida legislativa o administrativa de un determinado proyecto que pueda llegar a afectar a los pueblos étnicos.
- **Consentimiento.** La consulta busca lograr el consentimiento de las medidas propuestas.
- **Prevalencia del derecho al territorio.** Se debe respetar la relación que existe entre las comunidades y *“sus valores espirituales con la tierra y el territorio”*¹³⁹.

¹³⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. C-1194 de 2008.

¹³⁸ MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal. Op. Cit. Pág. 109

¹³⁹ Ibídem.



- **Libertad.** Se debe garantizar la libertad de los participantes durante todas las etapas del proceso. Se entiende violado el principio de libertad cuando *“cualquier grupo legal o ilegal que participe o no dentro del proceso presione para que los pueblos tomen determinada decisión”*¹⁴⁰.
- **Representatividad.** El proceso de consulta se deberá hacer *“con los pueblos, representados por las autoridades tradicionales y organizaciones representativas que los representen legítimamente”*¹⁴¹.
- **Progresividad.** El compromiso que el proceso de consulta se garantice el goce efectivo de derechos.
- **Publicidad.** Proceso debe ser abierto, claro, transparente y de carácter público.
- **Participación integral del Estado.** Garantizar que además del Ministerio del Interior y la entidad pública o privada interesada en el proyecto, exista el acompañamiento efectivo del Ministerio Público.
- **Unidad, Integralidad e interdependencia.** La consulta debe garantizar que se cubra *“la totalidad de los aspectos, objetos, impactos, proyectos y efectos relacionados con la decisión administrativa o legislativa que pretenda ser adoptada”*¹⁴².

¹⁴⁰ Ibídem.

¹⁴¹ Ibídem.

¹⁴² Ibídem.



- **Responsabilidad.** Las partes involucradas en la consulta previa *“deben asumir las responsabilidades frente a los compromisos adquiridos”* en los acuerdos y consensos.
- **Garantías.** El medio físico donde se realice la consulta previa *“debe ser favorable y cómodo para los pueblos involucrada, con el fin de no alterar su nivel de confianza”*.

Resulta también indispensable mencionar como instrumentos de regulación del derecho fundamental a la Consulta previa, las Directivas Presidenciales expedidas por el Presidente de la República, fundamentadas en dar cumplimiento a la Constitución Política colombiana y los convenios internacionales ratificados por Colombia. En este sentido se encuentra la Directiva Presidencial No. 01 de 2010, la cual reseña los mecanismos para la aplicación de la Ley 21 de 1991, las acciones que requieren la garantía del derecho y establece las formas mediante las cuales procede el proceso de Consulta previa, señalando de manera muy limitada los casos en los cuales debe darse la Consulta previa y aquellos en que no es obligatoria. En la misma línea se encuentra la Directiva Presidencial No. 10 de 2013, que contiene una Guía para la realización de la Consulta previa, la cual debe utilizarse como herramienta de coordinación interinstitucional, para el logro de la eficiencia administrativa y las prácticas de buen gobierno en los procesos de Consulta previa a las comunidades étnicas para el desarrollo de proyectos como obras o actividades.

Estas disposiciones han sido bastantes cuestionadas, por que señalan de una u otra manera reglamentaciones en relación al derecho fundamental, sin haber sido consultadas con los grupos étnicos y porque limitan el ejercicio del derecho. Con referencia al alcance de las Directivas Presidenciales, el Consejo de Estado Colombiano, manifestó *“que si bien una Directiva Presidencial es un pronunciamiento que debe acatarse como norma de conducta, en ningún caso puede tener el alcance de una ley, ni mucho menos el de suspender las disposiciones legales o modificarlas.*



Se trata de orientaciones, de recomendaciones, de consideraciones sobre determinado aspecto social o político del Gobierno que la expide, pero nunca puede tener el efecto, de enervar la facultad discrecional de los funcionarios administrativos si ésta cuenta con suficiente auspicio legal”¹⁴³

También han sido varios los intentos que el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Interior, ha utilizado, resultando fallidos, con el objeto de reglamentar el ejercicio del derecho fundamental a la Consulta previa. En efecto, han sido varios los proyectos de ley, que a espaldas de las comunidades, se han elaborado con participación de diferentes estamentos de la institucionalidad, pretendiendo establecer los aspectos objeto de Consulta previa, los tiempos en que la misma debe surtir y adelantarse y la consagración legal de que el Estado y particulares podrán seguir adelante con las medidas aunque no se llegue a concertación alguna. Esto sin lugar a dudas ha sido inspirado por varios aspectos, entre ellos debe resaltarse que la consagración de este derecho a favor de las comunidades indígenas y afrodescendientes se ha visto como un obstáculo para el supuesto desarrollo que se impulsa en las planeaciones de los diferentes gobiernos de todos los órdenes, y por ende en contra de la conquista y despojo de las riquezas naturales y de los territorios de los pueblos étnicos. También hay que decirlo, que en muchas ocasiones, el contenido del derecho a la Consulta previa se monetizó a grado tal que desdibujó su alcance y fin, permeándose de esta manera de intereses políticos y económicos de algunos líderes comunitarios que yendo en contra de la línea comunitaria en las bases asentadas en los territorios, han utilizado el mismo para obtener beneficios económicos.

¹⁴³ Sentencia proferida el 18 de noviembre de 1988, Radicación 2808, la cual ha sido reiterada entre otras, en sentencia del 5 de agosto de 1993, Radicación 5991.



4.1 El derecho a la participación de los pueblos afrocolombianos en la administración y gestión de las áreas protegidas. Análisis prospectivo. Desafíos y retos.

Uno de los aspectos más significativos, que trajo a Colombia, lo que podríamos denominar una modernidad tardía, fue la Constitución Política de 1991, en la misma, se definen aspectos esenciales de la vida democrática, social, económica, política y cultural del Estado colombiano. Asuntos relacionados con el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación, visibilizó la presencia histórica de millones de seres humanos, que como los pueblos indígenas y afrocolombianos, fueron incorporados como real sujetos de derechos en el pacto social más importante de las democracias que es su Constitución.

En efecto, el reconocimiento y concreción para los pueblos indígenas y afrocolombianos del derecho a las tierras y territorios que han ocupado ancestralmente, conservado biológica y ecológicamente, su identidad cultural, y la participación de ellos en las decisiones que los afecten y al país, constituyó un gran avance en materia de derechos y en democracia para la nación. En relación con los pueblos indígenas, sus territorios ya antes reconocidos, fueron elevados a la categoría de entes territoriales, cosa que les posibilita acceder a los recursos del situado fiscal y así determinar con autonomía aspectos relacionados con salud y educación básicas en todo caso.

Sin embargo este reconocimiento formal mediante la Constitución y la Ley, tiene importantes desafíos respecto de su implementación real y efectiva; en este artículo nos concentramos en el análisis de la estructura institucional para la conservación de ecosistemas estratégicos, en lo cual el Territorio Región del Pacífico y la Amazonía colombiana, tienen un peso específico en materia de biodiversidad y ecología respectivamente, en fin, de naturaleza, pues las dos regiones son las más importantes en biodiversidad en el país.



En ese sentido, el artículo aborda la situación actual del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), los desafíos en materia de conservación, participación y consulta previa efectiva para los pueblos en los procesos de definición, planificación y administración de las áreas del sistema; así como, propuestas que permitan ampliar las áreas oficiales para la conservación de ecosistemas de importancia regional, nacional y global, incorporando al sistema las áreas que autónomamente los pueblos han determinado en sus territorios legalmente reconocidos, para la conservación y diversos usos que posibilitan la vida en comunidad, así como, la sustentabilidad ambiental de sus territorios. Sin embargo la necesidad de un proceso de adecuación institucional que amplíe la frontera de las áreas de conservación, implicará un reconocimiento de que la existencia de los recursos para la conservación, son producto de la convivencia armónica entre las culturas de los pueblos, las comunidades y los recursos naturales en tanto su relación mágico-espiritual.

En consecuencia, la incorporación de áreas definidas por las propias comunidades al Sistema Nacional, deberá darse guardando el respeto a la autonomía, no solo territorial, sino también administrativa, lo cual facilite el fortalecimiento de sus procesos de gobernanza en el territorio, administración y empoderamiento de los procesos organizativos internos, como sus tejidos sociales y culturales.

El artículo realza la necesidad de cambiar la mirada institucional y especialmente de actores institucionales sobre estas cuestiones, lo cual permita diseñar mejores escenarios de consulta, participación y salvaguarda de los derechos de los pueblos y comunidades en los procesos de definición de áreas protegidas, planificación y ordenamiento ambiental de los territorios destinados a la conservación; de tal manera que haya un mejor escenario que garantice dicha conservación de la diversidad biológica, pero también la diversidad cultural de los mismos pueblos involucrados; trae



de presente contenidos de conferencias internacionales que han recomendado efectivizar estos ejercicios, más allá de su mera enunciación, así como, comprometer a los gobiernos en su realización. De esta manera, el United Nations Environmental Programme (UNEP), la Convención de Espoo de febrero 25 de 1991, la Convención sobre el Acceso a la Información y la Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones y en el Acceso a la Justicia Ambiental (Aarhus, Dinamarca, junio 25 de 1998), Convenio 169 de 1989 de la OIT, entre otros instrumentos y convenciones internacionales, han instado a los Estados, y en este caso al Estado colombiano ha ampliar la visión y construir procesos más eficientes y duraderos en la medida que los sujetos, los pueblos interesados y/o impactados puedan participar de una manera dinámica, progresiva y con información veraz desde el punto de vista, social, técnico, económico y jurídico, así como, el establecimiento de acuerdos cumplibles en el corto, mediano y largo plazo, toda vez que acuerdos de esta naturaleza transforman y en muchos casos, radicalmente cambian la vida cultural de los pueblos.

De esta manera, este artículo pretende profundizar las reflexiones sobre los contextos y espacios territoriales para la conservación en el país, las áreas que los pueblos han destinado para la conservación de la naturaleza y la necesidad de una urgente vinculación al sistema oficial de áreas protegidas conservando los aspectos esenciales de autonomía, administración, manejo, participación y consulta, al igual que desvirtuar argumentos relacionados con la distracción y falta de garantías en materia de consulta previa de los instrumentos de manejo técnicos y administración de las áreas protegidas, pretendiendo sobreponer acuerdos incumplibles debido a la falta de soporte jurídico e institucional para su desarrollo.

Colombia es un Estado social de derecho, democrático y participativo, su estructura legal está determinada por la Constitución Política de 1991 y los convenios internacionales que en materia de derechos, el país ha firmado y han sido ratificados



en su control de constitucionalidad, instrumentos estos de obligatorio cumplimiento para garantizar los derechos y obligaciones de todos los habitantes de la nación. En el clausulado constitucional se encuentra previsto el derecho a la participación. En efecto, el artículo 2 consagra como un fin esencial del Estado colombiano el *“...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”*.

La Constitución Política Colombiana define al Estado como una democracia participativa, pluralista, que promueve la participación de todos en los asuntos que los afectan y ampara la garantía general de igualdad de los colombianos. La Honorable Corte Constitucional Colombiana en relación al derecho general de participación de grupos tribales ha señalado que: *“incluidos los pueblos indígenas y tribales, en igualdad de condiciones, tienen derecho, al tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Carta, a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y tienen a su disposición los instrumentos de participación que se han previsto en el artículo 103 del mismo ordenamiento, no sólo los que corresponden a los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía –el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato-, sino también, los que surgen de la posibilidad prevista en el inciso segundo del artículo 103, de articularse libremente, con el apoyo del Estado, para la promoción de sus intereses, en asociaciones que tengan por objeto constituir mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.* ¹⁴⁴.

En Colombia, los mecanismos de participación democrática permiten asegurar la interacción efectiva entre los ciudadanos y la actividad del Estado, a efectos de que

¹⁴⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-030-08*. MP. Rodrigo Escobar Gil.



las decisiones que se adopten sean legítimas por estar precedidas de un proceso deliberativo, con espacios concretos y efectivos de participación. Ahora, para los pueblos indígenas y afrocolombianos el derecho de participación es consecuencia directa del principio constitucional del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y se garantiza a través de espacios concretos de participación adicionales a los que tienen acceso el resto de habitantes del Estado. Tratándose de pueblos o comunidades negras, afrocolombianas, palenquearas y raizales tal mandato constitucional debe “partir de espacios autónomos locales y regionales que posibiliten a dichas comunidades reflexionar a partir de sus derechos étnico culturales y sus opciones de desarrollo de acuerdo a sus aspiraciones como pueblo”¹⁴⁵.

Resulta importante mencionar los mecanismos de participación a los que se hace referencia i) Convención de Espoo de febrero 25 de 1991, artículo 2-1 la misma expresa, al respecto que: *“Todas las partes adoptarán las medidas legales, administrativas o de otra índole que sean necesarias para dar efecto al presente Convenio, incluidas... la institución de un procedimiento de evaluación de impacto medioambiental que permita la participación pública y la preparación de la documentación para la evaluación del impacto medioambiental que se consigna en el apéndice II.”* precursora en destacar la importancia de la participación pública en los procesos de declaratoria de áreas protegidas, sin embargo en (1987) ya había surgido una primera iniciativa, en el United Nations Environmental Programme, UNEP; ii) el Convenio de Diversidad Biológica, Artículo 14-1 a), referenció directamente el derecho a la participación durante los procesos en materia ambiental, así: *“Cada parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando*

¹⁴⁵ MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal. Agosto de 2014. Ed. Garcés Carabali Daniel.



proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.”; iii) la Convención sobre el Acceso a la Información y la Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones y en el Acceso a la Justicia Ambiental (Aarhus, Dinamarca, junio 25 de 1998), sobre las herramientas para el manejo de la información en forma no excluyente y los mecanismos de participación en actividades específicas relacionadas con el ambiente; y el iv) Convenio 169 de 1989 de la OIT, acerca de la participación y consulta previa en pueblos indígenas y tribales.

El derecho a la participación debe examinarse detenidamente a la luz del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, adoptado en el ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 21 de 1991, el cual hace parte integral de la Constitución - bloque de constitucionalidad-, Convenio que insta a los Gobiernos para que desarrollen medidas que protejan los derechos de los pueblos indígenas y tribales entre los cuales se encuentran los pueblos afrocolombianos y exige la participación de estos, de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y formulación de políticas y proyectos que los puedan afectar. Igualmente, este instrumento señala que los pueblos tienen la pretensión de asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y a conservar su identidad, lengua y creencias dentro de los Estados en los que viven, en este sentido establece la obligación de los Estados de desarrollar con la participación de los pueblos interesados una acción coordinada y sistemática que logre garantizar y proteger sus derechos y el respeto por su integridad, consagrando que la participación debe incluir medidas que permitan la igualdad de derechos y oportunidades que la normativa de cada Estado otorga a los otros miembros de la población; la garantía efectiva de los derechos respetando sus costumbres, tradiciones e instituciones; y contribuyendo a eliminar las diferencias socioeconómicas de manera compatible con las aspiraciones y formas de vida de estas comunidades.



Como se puede observar, el Convenio 169 le otorga especial importancia al derecho de los pueblos indígenas y afrodescendientes a la participación en las decisiones que los puedan afectar, consagrando en el artículo 6 el compromiso de los gobiernos de consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se contemplen medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Así mismo, consagra que los pueblos implicados deben tener la oportunidad de participar libremente en todos los niveles desde la formulación, ejecución y evaluación de medidas que les afecte directamente.

Más adelante el artículo 7º del Convenio en mención, contempla que se le debe reconocer a las comunidades locales, el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. Con el artículo en mención el convenio busca la protección de la integridad cultural de los pueblos que no es otra cosa que su preservación física, al igual que sus prácticas culturales y de relacionamiento entre ellos y la naturaleza, cuestión está definida por los pueblos como mágica y espiritual.

Los artículos 14 y 15, disponen que el Estado Colombiano debe tomar las medidas para salvaguardar el derecho a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellas, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia; proteger especialmente los derechos de estos pueblos a participar en la utilización, administración, y conservación de los recursos naturales existentes.



La Corte Constitucional Colombiana, ha entendido que de los anteriores artículos se distinguen dos dimensiones del derecho de participación de los pueblos, en primer lugar, en la obligación de establecer los medios necesarios a través de los cuales estos puedan participar libremente y a todos los niveles en las decisiones que se toman en las instituciones del Estado responsables de adoptar políticas y programas que les conciernan, y en segundo lugar en el deber de consulta previa de las medidas susceptibles de afectarles directamente. Para el Alto Tribunal constitucional la primera dimensión responde al derecho general de participación de las comunidades tribales, el cual se debe garantizar en las políticas y programas que de alguna manera les interesen a estas comunidades. La segunda es la que tiene que ver con las medidas administrativas y legislativas que los afecten directamente, en donde se da el deber de consulta previa.¹⁴⁶

Sobre este tema téngase en cuenta que el artículo séptimo de la Constitución Política de 1991, consagra como principio fundamental del Estado colombiano el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación, principio que se ha establecido como el pilar de la especial protección constitucional a la que son sujetos los pueblos étnicos que habitan el territorio nacional, en este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en establecer como una obligación del Estado, el deber de reconocer un estatus especial de protección a los pueblos étnicos, bajo la base de dignidad humana, pluralismo y pertenencia a la nación, siempre propendiendo el respeto por sus usos y costumbres tradicionales.

En ese orden de ideas, se tiene que uno de los instrumentos principales que materializan las aspiraciones de los pueblos tradicionales a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, es precisamente el ya mencionado derecho a la consulta previa, previéndose su aplicación para cuando existan medidas

¹⁴⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-030-08*. MP. Op. Cit.



administrativas o normativas que puedan afectar en forma directa sus territorios. Este importante instrumento lo contempla el Convenio 169 de la OIT (aprobado mediante Ley 21 de 1991) como una forma más de participación en la toma de decisiones que afectan sus territorios, instituciones y demás formas de vida, que contribuye y garantiza la protección del patrimonio material e inmaterial de los Estados.

En este sentido, el artículo 6 del Convenio consagra como deber de los Estados el consultar a los pueblos tribales, cada vez que existan medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directamente, mediante procedimientos apropiados, aplicando el principio de buena fe y de acuerdo a cada circunstancia, con el fin de llegar a un acuerdo o al consentimiento de las medidas propuestas:

“Artículo 6 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

A su vez, el Artículo 7 consagra el deber de los gobiernos de tomar medidas en cooperación con los pueblos interesados para proteger y preservar el medio ambiente



de los territorios que habitan. Las anteriores disposiciones hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo que la jurisprudencia constitucional ha entendido que la consulta previa es un instrumento que el Estado colombiano se comprometió a aplicar como medio para garantizar la protección de los pueblos ante la aplicación de medidas administrativas, legislativas y la construcción de obras civiles que puedan afectar los territorios de estos, su pervivencia social, económica y cultural. Escobar Gil, Rodrigo (2008) en Sentencia Constitucional, expresa que: *“De este modo, es posible apreciar que del marco del Convenio 169 de la OIT surgen dos grandes conjuntos de compromisos para los Estados signatarios, el primero, referido a las medidas que deben impulsar para obtener los fines propios del convenio en los distintos aspectos que son objeto del mismo, que, como se ha dicho, de una manera amplia, se orienta a promover las condiciones que permitan el desarrollo de los pueblos indígenas y tribales de un modo que respete la diversidad étnica y cultural, asegure los espacios de autonomía requeridos para ello y se desenvuelva en un marco de igualdad, y que específicamente se refiere a su relación con las tierras o territorios; a las condiciones de trabajo; a aspectos relacionados con la formación profesional, la artesanía y las industrias rurales; a salud y seguridad social; a educación y medios de comunicación y a contactos y cooperación a través de las fronteras, y el segundo que alude a la manera como deben adoptarse y ponerse en ejecución esas medidas y que tienen como elemento central la participación y el respeto por la diversidad y la autonomía”*.

Para la Corte Constitucional, el deber de consultar las medidas administrativas que afecten directamente a los pueblos tribales es una consecuencia directa del derecho que les asiste a estas comunidades a decidir las prioridades en su proceso de desarrollo y de preservar su cultura, por lo que la consulta previa ha sido introducida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho de carácter fundamental y de especial importancia en razón a que es indispensable para la defensa y permanencia de la identidad y diversidad cultural. Dicho Tribunal Constitucional ha establecido que la consulta *“constituye un instrumento básico para preservar la integridad étnica,*



social, económica y cultural de las comunidades (...) y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social¹⁴⁷”.

Se erige así la consulta previa como una obligación del Estado y no como una medida potestativa, por cuanto su existencia obedece a la especial protección constitucional que requieren y merecen los pueblos, en este sentido, la Honorable Corte Constitucional, Escobar (2008) Sentencia C-030, ha señalado que la misma *“...es expresión y desarrollo del artículo primero de la Constitución, que define a Colombia como una democracia participativa, del artículo 2º, que establece como finalidad del Estado la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, del artículo 7º Superior, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural, del 40-2, que garantiza el derecho de todo ciudadano a la participación democrática y del artículo 70 que considera la cultura fundamento de la nacionalidad”*.

Frente a su obligatoriedad, el mismo Tribunal ha precisado que la consulta es obligatoria en cuanto a su verificación, esto es ante la posibilidad de acudir a los jueces de la república por medio de la acción de tutela para que se compruebe su realización y que no se puede confundirse ni remplazarse con otros mecanismos de concertación o participación, es así como la misma brinda a los pueblos una protección especial y salvaguarda sobre las costumbres, la autonomía y el territorio. Desconocer dichas garantías pondría en peligro la identidad de los pueblos étnicos y llevaría a destruir la particularidad y cultura que los caracteriza, como un notorio perjuicio para la conservación y adecuado desarrollo de sus culturas y creencias.

Adicionalmente, en la misma sentencia referenciada, la Corte Constitucional manifestó que existe un nexo muy claro entre la consulta como mecanismo de participación y, la defensa de la integridad cultural de las comunidades étnicas, así las cosas, ha establecido que *“...la importancia del Convenio 169 de 1989 la OIT y en*

¹⁴⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. MP. Nilson Pinilla. Op. Cit.



*especial del instrumento de consulta previa que se prevé en su artículo 6, radica particularmente no solo en que dicho proceso consultivo se surta de manera previa cuando quiera que se trate sobre la explotación de recursos naturales existentes en territorio, **sino porque dicha consulta previa habrá de hacerse extensiva a todas aquellas decisiones administrativas y legislativas del Estado que afecten o involucren intereses propios de dichas minorías**, aun cuando sean diferentes a lo señalado en el artículo 330 de la C.P., pues de esta manera se garantiza igualmente el derecho a su identidad. Así, la consulta previa que señala el Convenio 169 tendrá cabida respecto de todos aquellos casos que así se requiera y en los que se comprometan los intereses del pueblo indígena”.*

Es importante destacar que el Convenio 169 se orienta, según la Corte, en Sentencia C-461 de 2008, a “obtener que se garanticen a los pueblos interesados unas oportunidades de participación que sean, al menos, equivalentes a las que están a disposición de otros sectores de la población, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”. En consecuencia, la consulta previa libre e informada “es un derecho fundamental de los pueblos étnicos que tienen por objeto que los pueblos participen y decidan previamente sobre medidas administrativas y legislativas” donde se puedan ver afectados “y cuya finalidad es llegar a un acuerdo a través de una diálogo intercultural y horizontal entre pueblos étnicos y actores públicos y privados”, estableciéndose como un “mecanismo de defensa, reconocimiento, protección y respeto del Estado frente a la integridad étnica y cultural de los pueblos que lo constituyen¹⁴⁸”.

¹⁴⁸ MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal. Agosto de 2014. Op. Cit. Pág. 109.



Es importante resaltar que el más alto tribunal de la jurisdicción constitucional en Colombia, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz en fallo de constitucionalidad 169 del año 2001, reconoció que las comunidades negras son acreedoras de los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT, en razón de que son un grupo étnico especial, definido por la Ley 70 de 1993, que se inscribe dentro del ámbito del Convenio en mención, ya que este se aplica además de los pueblos indígenas, a los pueblos tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Es entonces claro que para el máximo tribunal constitucional del país, actualmente no existe ningún tipo de diferenciación en el contenido y alcance de los derechos de participación, consulta, territorialidad y demás que prevé dicho Convenio entre pueblos indígenas y pueblos afrocolombianos, como pueblos bien diferenciados y expresión clara de la diversidad étnica y cultural de la nación, ambos pueblos son sujetos de los mismos derechos especiales y su concreción al interior de la estructura del Estado colombiano.

Para estos efectos, es importante considerar que el Convenio 169 establece el compromiso de los gobiernos de *“respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna u otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”*¹⁴⁹ (A. Igualmente establece que se debe reconocer a los miembros de los pueblos el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, los pueblos deberán participar

¹⁴⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Op. Cit. Art. 13.



en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.¹⁵⁰.

Actualmente la declaración de áreas protegidas y la conformación de sistemas de áreas protegidas se inscribe dentro de la estrategia de conservación *in situ*, prevista en el Convenio de Diversidad Biológica -CDB- aprobado por el país mediante Ley 165 de 1994 y en consecuencia, hace parte del ordenamiento jurídico colombiano.

Este convenio, ha sido desarrollado e interpretado mediante decisiones de la Conferencia de las Partes -COP-, entre la que se encuentra la **Decisión VII/28 de la COP 7 que aprobó el Programa de Áreas Protegidas**, que es la guía actual para la selección, manejo y conservación de estas áreas en Colombia. Esta Decisión recuerda las obligaciones de las partes hacia las comunidades locales de conformidad con el Artículo 8 del Convenio, y señala que el establecimiento, gestión y vigilancia de las áreas protegidas deberá realizarse con la participación plena y efectiva de las comunidades, respetando plenamente sus derechos de acuerdo con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aplicables.

El Programa consta de cuatro elementos; en el primero se incluye como meta y actividad realizar con la participación de las comunidades y de los interesados pertinentes, exámenes nacionales de las formas de conservación, incluyendo modelos innovadores de gobernabilidad para áreas protegidas, tales como, áreas protegidas co-administradas, áreas protegidas privadas, áreas conservadas por la comunidad, entre otras; en el segundo elemento se prevé reconocer y promover amplias formas de gobernabilidad de las áreas protegidas y desarrollar planes para involucrar eficazmente a las comunidades, respetando plenamente sus derechos en todos los

¹⁵⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Op. Cit. Art. 7.



niveles de la planificación, creación, gobernabilidad y administración de las áreas protegidas, con énfasis particular en identificar y eliminar las barreras que impiden la participación adecuada.

“En este segundo elemento también se plantea promover un entorno favorable (legislación, políticas, capacidades y recursos) para la participación de las comunidades en la toma de decisiones y el desarrollo de sus capacidades y oportunidades para establecer y administrar áreas protegidas, incluidas las conservadas por la comunidad y las privadas” ¹⁵¹

De todo lo anterior, se colige, que atendiendo el especial carácter de autoridades de los pueblos, la importancia que tiene el territorio para los mismos en razón de su integridad étnica, debe generarse por parte del Estado, nuevos modelos de gobernanza, que garantice de manera efectiva la participación en la toma de decisiones, el respeto del territorio, el fortalecimiento de capacidades locales y avance indefectiblemente en áreas realmente bajo esquemas de co- gobierno y co- administración, o áreas gerenciadas y administradas por las propias comunidades en su autonomía y con medidas de seguimiento y evaluación conducentes no solo a aumentar la estrategia de conservación, sino a generar a partir de la misma, bienestar colectivo aplicando los usos racionales que permitan la permanencia de los recursos presentes en sus territorios.

En el sentido de lo anterior, el CONPES 3680 de 2010 al señalar los lineamientos de política necesarios para consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) de Colombia como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, indica entre otros aspectos, que actores fundamentales como los grupos étnicos de comunidades indígenas y negras, no son hoy en día actores relevantes del

¹⁵¹ PONCE DE LEÓN, Eugenia y ANDRADE, Germán Ignacio. En: *Bases técnicas y legales de la política de participación social en la conservación*. Bogotá: Parques Nacionales Naturales, 2005.



SINAP, a pesar de las oportunidades o limitaciones que generan las áreas protegidas sobre sus territorios, situación entre otras, que hace que el sistema no sea completo, por lo que señala entre las acciones estratégicas, “*rediseñar el Sistema de Categorías de Áreas Protegidas estandarizado para Colombia*”, lo cual deberá contemplar áreas protegidas con diferentes formas de gobierno donde se respeten los usos, tradiciones y costumbres de los grupos étnicos reconocidos, conforme la Constitución Nacional y el marco normativo correspondiente. Igualmente dicho documento de política, contempla que es necesario “*afianzar la estructura de Participación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*”, para esto último, señala que Parques Nacionales Naturales, como coordinador del SINAP, deberá coordinar la participación, en esta estructura, de los grupos étnicos reconocidos y demás actores relevantes para obtener una gestión eficaz del mismo.

Téngase en cuenta que el sistema de categorías actual reglamentado en el Decreto 2372 de 2010 (Compilado en el Decreto Único 1076 de 2015), sólo contempla categorías de áreas protegidas públicas y privadas, dejando de lado valiosos ejercicios de conservación realizado tanto por los pueblos indígenas como por los pueblos afrocolombianos, de carácter estricto algunos y otros que además de acciones específicas de preservación contemplan el uso sostenible, desarrollando ampliamente el concepto de conservación de la diversidad biológica.

En efecto, garantizar la conservación y la sustentabilidad de los recursos naturales en amplios ecosistemas de biodiversidad en el país, no solo implica una incorporación dinámica de los pueblos étnicos al sistema, sino también, la concreción de responsabilidades de coordinación y articulación de sus propias áreas, como facultades de cogobernar las áreas del sistema con impactos sustantivos en sus territorios, su vida y su cultura.



Ahora en tratándose de áreas protegidas, en Colombia pueden advertirse diferentes ejercicios realizados por el Gobierno y más precisamente por las autoridades ambientales encargadas de la declaración y administración de áreas protegidas, por propender en la construcción y afianzamiento de alianzas que permitan de una parte, la identificación de líneas de trabajo comunes a los pueblos étnicos y a las instituciones y, de otra parte, el desarrollo de rutas que permitan la participación efectiva de las comunidades en los procesos de ordenamiento, protección y defensa del territorio como espacio de vida que integra no solo la biodiversidad, sino la cultura de las mismas ligados a la permanencia de recursos naturales en contextos como las regiones del Pacífico y el amazonas; en esa dirección las gestiones comunidad - instituciones, propende por la eficiencia y eficacia en la gestión ambiental de los territorios, como su protección y, en contextos de áreas protegidas, la construcción de una visión compartida, situación ésta que la mayoría de las veces tiene una mayor sensibilidad y lectura de contexto y de desafío por parte de las comunidades que ante la avalancha de procesos de explotación de recursos naturales, convocan a las instituciones para la definición de áreas protegidas en busca de mejores condiciones para la protección de sus territorios ancestrales.

En el año 2001, el entonces Ministerio del Medio Ambiente (hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible) publicó y adoptó la Política de Participación Social en la Conservación. Esta política procura entre otras cosas, coordinar funciones y competencias entre las autoridades de los grupos étnicos y Parques Nacionales Naturales de Colombia, como mecanismo para la conservación de la biodiversidad de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la preservación étnica y cultural de dichos espacios que son los territorios donde habitan, perviven y se relacionan estos pueblos.



La Política de Participación Social en la Conservación promueve el trabajo mancomunado con las comunidades, bajo principios tales como integridad, trabajo conjunto entre sociedad e instituciones, función social de la conservación y el reconocimiento y valores de los diferentes actores. Invita a *“revisar la gestión de los sistemas de conservación, incluso su filosofía política, para promover cambios de actitud respecto a la relación entre la sociedad y la naturaleza. En este sentido conceptos como “sostenibilidad” o “interculturalidad” pueden tender puentes conceptuales y metodológicos para la adecuación institucional a los nuevos desafíos.”*¹⁵²

En desarrollo de esta política, Parques Nacionales Naturales como administrador de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, entendidas estas como una de las categorías de áreas protegidas públicas integrantes del SINAP (Según Decreto 2372 de 2010 compilado en el Decreto Único 1076 de 2015), comienza a realizar ejercicios de acercamiento y relacionamiento con líderes y representantes de pueblos indígenas y afrocolombianos, a efectos de crear, propiciar y afianzar alianzas que garanticen no sólo la gestión efectiva de éstas áreas, sino consolidar la función pública de la conservación, en aras de concretar mediante mecanismos de relacionamiento particulares y diferenciales, los mandatos contenidos tanto en la Ley 21 de 1991, como en el Convenio de Diversidad Biológica, ya referenciados. Téngase en cuenta que de las 59 áreas que actualmente integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, 31 presentan algún tipo de superposición ya sea parcial o total con territorio de comunidades indígenas y afrocolombianas, al igual que su colindancia mediante el uso regular y/o permanente de estas áreas.

De esta manera en una apuesta por la construcción de un nuevo horizonte en la relación institucional con los pueblos indígenas y afrodescendientes, el Ministerio del

¹⁵² UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES (UAESPNN). *Concepto 20141300001333 del 28 de abril de 2014*, Oficina Jurídica. Bogotá: UAESPNN, 2014.



Medio Ambiente (hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en virtud del Decreto 3570 de 2011) en junio del año 2001 decide avanzar en el reconocimiento del derecho de gobernanza del Pueblo Miraña sobre su territorio que ya había sido adjudicado al mismo mediante la Resolución No. 15 de 1.981 expedida por el INCORA que constituyó el Resguardo del Miriti Paraná y la Resolución No. 30 de 1.988 que creó el resguardo del Predio Putumayo y que al tiempo es Parque Nacional Natural Cahuinari (declarado y reservado mediante Acuerdo 044 de 1986 aprobado mediante Resolución No 190 de 1987), atendiendo la especial dimensión e importancia que para su cultura y valores espirituales reviste la relación con su territorio. En ese orden de ideas suscribe un Convenio Interadministrativo para coordinar la función pública de la Conservación y garantizar la construcción conjunta con las comunidades indígenas de un *Régimen Especial de Manejo*, especial frente el régimen general del Sistema de Parques Nacionales, que atienda las particularidades culturales y biológicas del área.¹⁵³

El fundamento del Acuerdo de voluntades se basó en que el principio de coordinación es uno de los criterios que orientan el ejercicio de la función pública dentro del Estado y que, tal como lo ha señalado por la Corte Constitucional, *"no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como, la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios"*¹⁵⁴

Así las cosas, el objeto del Convenio suscrito consistió en coordinar desde una perspectiva intercultural, la gestión para el manejo del Parque Nacional Natural

¹⁵³ Convenio Interadministrativo 09 del 11 de junio de 2001 suscrito entre el Ministerio del Medio Ambiente y la Asociación de Autoridades Indígenas Tradicionales de las Etnias Miraña - PANI - (Fine Aiveju Nimue Iachimua — Dios del Centro y sus Nietos

¹⁵⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-147. Op. Cit.



Cahuinarí, mediante la construcción de reglas e instancias que contribuyan al fortalecimiento de la cultura tradicional y la protección de la biodiversidad. De esta manera se previó que el mismo se desarrollaría en dos (2) fases, la primera que tenía como objetivo la consolidación y formulación de conceptos, principios y normas interculturales para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales del Parque, la elaboración conjunta de un Plan de Acción para el manejo del área protegida y la construcción conjunta y puesta en marcha de un programa de formación intercultural para los miembros que participarían del desarrollo del acuerdo y algo, muy particular pero a su vez significativo para la intención de co-manejo del área, que era la gestión por parte de Parques Nacionales de la adecuación de las normas nacionales relacionadas con el personal encargado de la administración del Parque Nacional Natural, conforme a los resultados del proceso.

La segunda fase consistiría en la implementación del Plan de Acción **para el manejo** del Parque Nacional Natural Cahuinarí, que debería formular y poner en marcha objetivos, estrategias y métodos de trabajo adecuados para orientar, de manera planificada, las tareas de defensa, investigación, manejo y aprovechamiento del Parque, como formalizar la instancia u órgano operativo del mismo.

Igualmente se previó que la intención de vigencia del acuerdo fuera a término indefinido, la conformación de una instancia directiva que tenía entre sus funciones, definir en forma conjunta los conceptos, principios y reglas para el manejo e intervención en el área; tomar las decisiones necesarias para llevar a cabo las políticas, directrices y principios y ser la instancia a través de la cual se resolverán los conflictos que surjan en el transcurso de la coordinación, entre otras.

Resulta ser éste uno de los principales acuerdos que la institucionalidad del Estado Colombiano, a través del ente encargado de la formulación de la política y directrices ambientales, ha suscrito, con clara intención y voluntad política de implementar mecanismos efectivos de participación para la gestión de las áreas protegidas,



avanzando en elementos de acciones afirmativas de co-manejo o co-administración. Ya las decisiones sobre un área protegida que a su vez comporta la figura de territorio indígena, bajo la figura de resguardo, no se adoptarían solamente atendiendo en cuenta la visión de administración pública, sino, bajo la interrelación y visión que del manejo de la misma, tiene la comunidad que habita el territorio desde tiempos ancestrales desde mucho años antes de la declaratoria de la figura de protección ambiental, que a su vez representa valores ecosistémicos estratégicos para el patrimonio ambiental de la Nación.

Posteriormente dicho Convenio Administrativo, fue objeto de una modificación que se perfeccionó el 25 de febrero de 2008 y mediante la cual se adecuó una de las fases del acuerdo para dirigir la construcción conjunta de un Régimen Especial de Manejo (expresión que surge del Artículo 7 del Decreto 622 de 1977 compilado en el Decreto Único 1076 de 2015) que permita la coordinación, planeación, desarrollo y seguimiento de acciones entre Parques Nacionales Naturales y la Asociación de Autoridades Indígenas Tradicionales de las Etnias Miraña - PANI -, se suprimió la obligación de Parques Nacionales relativa a gestionar la adecuación de las normas nacionales relacionadas con el personal encargado de la administración del Parque Nacional Natural y se modificó también la vigencia del convenio. Puede advertirse entonces que las partes asumieron que el ejercicio de la función pública de la conservación se concretaba en la construcción conjunta de dicho instrumento, que permitiría coordinar la gestión para el manejo del territorio frente al cual coincidían intereses multiculturales. Otra interpretación puede ser que el diseño institucional es inflexible a la hora de la aplicación de elementos de adecuación para la convivencia intercultural, aspecto que exige un rediseño que incluya de manera proactiva a los pueblos; lo contrario sería mantener una visión antagónica, o sea, la pluriethnicidad y diversidad reconocidas constitucionalmente a la hora de la relación instituciones-comunidad, resultaría un mero formalismo sin aplicación real.



Actualmente y frente a esta área protegida se tiene suscrito desde el año 2010 un acuerdo por el cual se adoptó el Régimen Especial de Manejo mediante el cual se *“coordinará la función pública de la conservación para el manejo y uso de los recursos naturales en el área traslapada con el territorio PANI, mediante normas y procedimientos que articulados entre sí permitan la planeación, formulación e implementación, seguimiento y evaluación de algunas acciones para el desarrollo del plan de vida del PANI y el cumplimiento de los objetivos misionales del Parque Nacional Natural Cahuinari”*, que se aplica en la totalidad del área traslapada, que contiene una zonificación cultural, en la cual se establecen las actividades que pueden realizarse, como las normas que rigen para cada una de ellas, principios y conceptos que rigen la relación entre las partes, instancias que permiten la coordinación de funciones en el área, como criterios que orientan la toma de decisiones, entre los aspectos más relevantes.

Este instrumento, denominado Régimen Especial de Manejo -REM y los Acuerdos de Uso y Manejo, son las herramientas que Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el marco de la Política Social de la Conservación, ha diseñado para concertar estrategias especiales de manejo con grupos étnicos que permitan articular distintas visiones de territorio, teniendo como ejes principales la cultura, el territorio y la gobernanza, que propenden por la conservación de la biodiversidad y pervivencia cultural de las comunidades étnicas asociadas al Sistema.¹⁵⁵

¹⁵⁵ UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES (UAESPNN). Pan de acción institucional 2011 – 2019. Bogotá: UAESPNN, 2011.



Ahora bien, en igual sentido y para concretar los postulados de la mencionada política, en septiembre de 2001 Parques Nacionales Naturales y las Organizaciones de Pueblos Indígenas del Pacífico colombiano suscribieron el denominado “*Acuerdo de Yanaconas*” en el cual se establecieron unos principios de relacionamiento y agenda orientados a adelantar una transformación institucional para atender los retos de la diversidad étnica y cultural de la Nación, la consolidación territorial indígena y la conservación de ecosistemas, dentro de los cuales resultan importantes destacar los siguientes:

- Garantizar la integridad territorial y cultural de los pueblos indígenas;
- Apoyar la jurisdicción especial indígena y su autoridad y gobierno en el manejo, dominio y administración de sus territorios (pluralismo jurídico existente en Colombia);
- Garantizar y apoyar la implementación de los Planes de Vida definidos por los pueblos indígenas del Pacífico;
- Garantizar la diversidad étnica y cultural y
- Garantizar el principio de la Dignidad Humana.

Este acuerdo, fue adoptado por Parques Nacionales mediante acto administrativo contenido en la Resolución 202 del 2002, donde se estableció que los firmantes adelantarían conjuntamente la gestión ambiental en los territorios traslapados entre Parques Nacionales y territorios indígenas, áreas aledañas y zonas de amortiguamiento, estas dos últimas en coordinación con todas las instancias a que haya lugar, propiciando el fortalecimiento institucional de las Autoridades indígenas y la protección del territorio, creándose un comité de seguimiento con participación de delegados de organizaciones indígenas y de funcionarios del nivel directivo de Parques, como una Secretaría Técnica conjunta con integración mixta. Hoy la expresión de zonas aledañas debe entenderse como zonas con función



amortiguadora, conforme a lo establecido en el Artículo 31 del Decreto 2372 de 2010- Decreto 1076 de 2015. Debe decirse que hoy, dicho Acuerdo no se materializa en algún tipo de EJECUCIÓN efectiva.

Relevante también resultan ser los acuerdos que desde marzo del año 2002 se establecieron entre el Gobierno Nacional y el Consejo Territorial de Cabildos – CTC- en relación al manejo y gestión de la Sierra Nevada de Santa Marta, territorio tradicional de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, reconociendo la importancia que para la preservación de su identidad étnica tiene la interconectividad de sus sitios sagrados, que constituyen la línea negra, reconocida por el Estado mediante la Resolución 0837 de 1995, expedida por el Ministerio del Interior.

Sobre este tema, téngase en cuenta que se creó en 1997 un Consejo Ambiental Regional para la Sierra Nevada de Santa Marta (Reglamentado mediante Decreto 1593 de 1997, como órgano de carácter asesor del Ministerio del Medio Ambiente en lo relacionado con los procesos de desarrollo sostenible de la región de la Sierra Nevada de Santa Marta), con participación de todas las entidades que tienen competencia para la gestión ambiental de ese territorio, cabildo gobernadores de las 4 etnias, representantes de campesinos, entre otros. En el año de 2002, se alcanzaron unos acuerdos entre el Consejo Territorial de Cabildos, las tres (3) Corporaciones Autónomas Regionales que tienen jurisdicción en la región (Corpocesar, Corpamag y Corpogajira), Parques Nacionales, el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios del Interior y de Ambiente, que fueron incorporados como lineamientos de planificación y gestión ambiental de todas las entidades, a través de la Resolución 0621 de 2002 proferida por el entonces Ministerio de Ambiente. Este acto administrativo también dio como mandato a estas entidades estatales, procurar y promover el fortalecimiento del Gobierno indígena y el manejo armónico, integral y sostenible de esa ecorregión, incorporando prácticas tradicionales.



Luego en octubre de 2003, y con el ánimo de continuar el proceso interinstitucional de puesta en funcionamiento de esa Resolución 0621 de 2002 y de los acuerdos suscritos con los pueblos indígenas de la Sierra, se suscribieron otros acuerdos políticos, relativos a:

- La intervención pública y privada en la Sierra Nevada se debe concertar bajo el ordenamiento territorial tradicional indígena definido por los pueblos indígenas asentados en la Sierra y la permanente coordinación interinstitucional de las autoridades públicas;
- Construir mecanismos de coordinación interinstitucional de las autoridades públicas nacionales, regionales y locales que apoyen la consolidación del territorio nacional;
- Articulación de las autoridades públicas en el proceso de toma de decisiones ambientales;
- Fortalecer y garantizar la supervivencia étnica y cultural de los pueblos indígenas de la Sierra y,
- Generar y establecer estrategias formales que permitan redireccionar la concertación y la implementación de proyectos en el marco del proceso de ordenamiento territorial ancestral de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Podría afirmarse, que en ese momento la línea de las autoridades ambientales fue promover una política de Estado que además de orientar acciones hacia la conservación ambiental del territorio, contemplara estrategias que potencialicen a los pueblos indígenas a tener cada vez más un control efectivo sobre su territorio, lo cual cobija una participación y concertación de las decisiones que en materia ambiental se adopten por el Gobierno y sobre todo el reconocimiento de su carácter de autoridades



públicas especiales y la destinación que en su cosmovisión tienen del territorio habitado por ellas. Queda para la reflexión preguntarse sobre la real materialización de dichos acuerdos de carácter político en los territorios ancestrales y revisar si en la gestión de las autoridades ambientales que se hicieron partícipes de los mismos, existen metas, procedimientos e instrumentos que van en la vía de concretar los mismos.

Igualmente se avanzó con el pueblo afrocolombiano, superando de cierta manera grandes diferencias originadas en la limitación que representan las áreas del Sistema de Parques Nacionales para la consolidación territorial, toda vez que conforme al Artículo 6 de la Ley 70 de 1993, la constitución de tierras de comunidades negras no puede darse en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, (lo que podría fácilmente considerarse en una violación del principio constitucional de igualdad por cuanto los resguardos indígenas si son legalmente compatibles con estas áreas); de esta manera los días 26 y 28 de Julio del año 2002, se llegó a un acuerdo con representantes de las organizaciones étnico-territoriales de comunidades afrocolombianas colindantes y/o habitantes en Parques Nacionales Naturales del Pacífico, en el cual se definieron principios de relacionamiento y agendas conjuntas. Para este caso se consideró que desde las competencias legales y capacidad operativa de Parques, *“el trabajo efectivo entre la autoridad nacional de la conservación y las organizaciones étnico territoriales potencia los elementos comunes y el abordaje de las diferencias como soporte fundamental para la conservación natural y cultural del Territorio - Región del Pacífico colombiano y la construcción efectiva de procesos de paz”*.

La suscripción de ese acuerdo también denominado *“Acuerdo de Yanaconas”* se fundamentó en que se coincidía en la preocupación por la situación ambiental del Pacífico colombiano, el deterioro de las condiciones de vida de la población y el impacto que sobre el medio ambiente, las comunidades, sus dinámicas organizativas, territorios y proyectos de vida e identidad cultural, tienen el conflicto armado, los



megaproyectos, la ampliación de los monocultivos, los cultivos con fines ilícitos y las fumigaciones. Se identificó conjuntamente, entre otros aspectos, que la Conservación del Pacífico y la construcción de región desde lo ambiental, requería de procesos, mecanismos y procedimientos participativos, consultados y que por lo tanto los diseños de los planes de manejo de las áreas y demás acciones, debían adelantarse fortaleciendo la participación de los actores locales y su identidad cultural. Asimismo que las autoridades comunitarias, sus organizaciones e integridad cultural, son actores y aspectos fundamentales en cualquier estrategia ambiental para el Territorio - Región del Pacífico, por lo que era necesario adelantar acciones para fortalecer y apoyar los esfuerzos de las comunidades para diseñar e implementar sus propias estrategias e instrumentos de conservación.

Bajo estas importantes reflexiones se acordaron unos Principios de Relacionamiento y Agenda Común. En total se acordaron nueve (9) principios de relacionamiento, atendiendo que algunos de los puntos de mayor tensión en la relación entre Parques Nacionales y las comunidades en el Territorio - Región del Pacífico, lo constituyen la forma como fueron declarados los Parques y por lo tanto la existencia de comunidades, familias y personas dentro de los mismos y sus derechos a la propiedad del territorio, al uso de los recursos naturales y a la participación efectiva; así, se destacan los siguientes:

- El acuerdo debe aportar a la consolidación del Territorio - Región del Pacífico y a la función pública de la conservación que el Estado debe procurar en bien de la población;
- La titulación colectiva de los territorios de comunidades negras, como proceso, es una estrategia que se orienta, entre otros fines, a la conservación de la biodiversidad;



- La autonomía y la participación de los grupos étnicos en todas las decisiones que los afectan;
- A partir del reconocimiento de la historia del poblamiento, de los usos, costumbres y criterios de manejo y ordenamiento de los territorios de las comunidades afrocolombianas, se declara la intención de establecer la compatibilidad para la conservación entre la titulación colectiva y los Parques Nacionales Naturales;
- La confluencia de intereses construida a partir de las visiones y competencias de Parques Nacionales, pueblos afrocolombianos, pueblos indígenas y otras expresiones sociales e institucionales, debe propender por una gobernabilidad que reconozca y respete la interculturalidad en el Pacífico sin que cada actor pierda su identidad y autonomía y;
- El acuerdo es imprescindible para impulsar propuestas efectivas de conservación y ordenamiento ambiental del territorio que conlleven a la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En ese orden de ideas, se acordó desarrollar, entre otras, las siguientes acciones prioritarias:

- Constituir una Comisión Conjunta que establezca mecanismos, instrumentos y estrategias jurídico-políticos para tratar la existencia de comunidades afrocolombianas en los Parques Nacionales Naturales antes de su declaratoria;
- Constituir a nivel local y regional mecanismos que resuelvan el conflicto relacionado con el acceso, y uso de la biodiversidad en áreas protegidas y;
- Identificar y analizar conjuntamente iniciativas ambientales que se desarrollan en el Territorio-Región del Pacífico.



El mencionado Acuerdo igualmente creó dos (2) instancias de planificación, coordinación y seguimiento, un Comité de seguimiento de los acuerdos, compuesto por representantes del nivel directivo de Parques Nacionales y representantes de las organizaciones étnico-territoriales de comunidades afrocolombianas. Un Comité Operativo encargado de dinamizar las acciones del Comité de seguimiento de los acuerdos, conformado también con integración mixta. Asimismo se previó que deberían existir en cada parque nacional, mesas locales de concertación, en las cuales se deberían establecer acuerdos, reglas de juego y de relacionamiento locales, desarrollar y ejecutar planes de trabajo conjunto, entre otras acciones. Este denominado Acuerdo de Yanaconas con comunidades afrocolombianas, también fue adoptado mediante acto administrativo por parte de Parques Nacionales Naturales, esto es, a través de la Resolución 0243 de 2002.

El Acuerdo suscrito con las organizaciones étnico-territoriales de comunidades afrocolombianas, se revisó años más tarde, el 17 de septiembre del año 2009, revisión que dio como resultado la suscripción del “*Acuerdo Regional Uramba*”, con el objeto de reafirmar principios y estrategias de relacionamiento, a efectos de construir una agenda conjunta en función de la gobernabilidad, defensa, conservación y apropiación del territorio.

Aquí se ratificaron los principios de relacionamiento y agenda común identificados con la suscripción del “*Acuerdo Yanaconas*”, modificándose dos de los principios iniciales y las instancias que se habían previsto para facilitar el desarrollo de las acciones estratégicas, así las cosas, se acordó establecer:

- Mesas Locales y/o Subregionales en cada parque, como máxima instancia de planificación y adopción de decisiones;



- Una Mesa regional, como mecanismo de orientación y seguimiento a la implementación de los acuerdos y;
- Un Equipo Técnico- Operativo, encargado de generar la articulación entre las autoridades étnicas territoriales y Parques Nacionales Naturales, hacer una agenda temática y, el seguimiento a los acuerdos y servir de articulación e interlocución con otras instancias del nivel nacional. Estas nuevas instancias son integradas por delegados de los Consejos Comunitarios y las organizaciones étnicas territoriales que tienen interés en las áreas y, funcionarios del nivel directivo con competencia directa en las áreas y gestión de las mismas.

En este Acuerdo se identificaron varios temas de interés para ser abordados, de carácter jurídico y político así como, económico y productivo, los cuales involucran reformas a normas reglamentarias de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, como temas relativos a autonomía alimentaria, bienes y servicios ecosistémicos entre otros. El Acuerdo fue objeto de adopción por Parques Nacionales Naturales mediante Resolución 093 de 2010, y actualmente su desarrollo tiene importantes desafíos, tales como, pasar de la retórica del principio de relacionamiento a la implementación y toma de decisiones efectivas con la conformación y funcionamiento de las instancias acordadas.

En materia de comunidades afrocolombianas, esquemas particulares de gobernanza han tratado de implementarse en áreas del Sistema de Parques Nacionales. Parques como Sanquianga, Uramba- Bahía Málaga y Acandí, Playón y la Playona, han incursionado en mecanismos denominados “*equipo mixto*” y “*esquemas de manejo conjunto*” respectivamente. La conformación del equipo mixto surge en el Parque Nacional Natural Sanquianga en el año 2004, como una instancia coordinadora compuesta por representantes de los Consejos Comunitarios del área protegida y



miembros del equipo del parque, con el objetivo inicial de coordinar las acciones y generar los insumos para la concertación e implementación del Plan de Manejo, pero con el afán de avanzar en una construcción colectiva que responda a una participación plena y a la cogestión del área.¹⁵⁶

La figura de “*esquema de manejo conjunto*” surge inicialmente como una propuesta institucional (respondiendo en cierta medida a los compromisos asumidos con líderes afro en el marco del Acuerdo de Yanaconas) por primera vez en la declaratoria del Parque Nacional Natural Uramba- Bahía Málaga en el año 2010 y se replica para la declaratoria del Santuario de Fauna Acandí, Playón y la Playona en el 2013; propuesta institucional que fue debatida y aceptada en los respectivos procesos de consulta previa de dichas áreas y que se encuentra en una construcción muy incipiente, con el gran reto de satisfacer las perspectivas y necesidades de las respectivas comunidades que con la confianza en el contenido y alcance de dicho esquema, dieron el sí a la declaratoria de dichas áreas en sus territorios de uso que también comportan la calidad de territorios ancestrales, pero así mismo con la gran debilidad que sus presupuestos y alcances no quedaron establecidos en las consultas previas ni en los actos administrativos de reserva, sólo se acordó un alcance de dicha expresión que deberá tanto del lado institucional como comunitario garantizar la plena y efectiva participación en la definición de las funciones, derechos y responsabilidades de los sujetos de la alianza con respecto a tales territorios y además garantizar porque se integren al esquema de manejo los diferentes actores con incidencia directa en el área.

Ahora bien, indistintamente de la denominación de la figura, se busca constituir órganos directivos de las áreas en los cuales tenga participación miembros de las

¹⁵⁶ PARQUE NACIONAL NATURAL SANQUIANGA. *Plan de manejo (2005-2009)*



comunidades que habitan, para el caso de Sanquianga, o hacen uso del área, para los demás casos, en los cuales se *“adoptan las decisiones y acciones de manejo del área”*, acompañado el esquema de la vinculación de miembros de la respectiva comunidad para que desarrollen funciones propias del manejo del área, pero en todo caso, reservándose la entidad administradora (Parques Nacionales Naturales) el ejercicio de la autoridad ambiental en todos sus ámbitos y la ejecución presupuestal de los recursos de funcionamiento y administración asignados para garantizar la operatividad, en muchos casos, mínima del área protegida. Se busca afianzar dichas alianzas, propendiendo por posicionar el principio de la corresponsabilidad en la gestión del parque, como los derechos y deberes que asisten en la conservación de los recursos naturales, sin embargo, el principio de corresponsabilidad está desbordado toda vez que las comunidades colocan en dicha alianza una parte sustancial de su esencia, o sea, su territorio mismo, que viene a ser administrado por un actor externo, en este caso Parques Nacionales Naturales con todo un soporte y andamiaje institucional; así en el marco del principio de corresponsabilidad debe profundizarse en garantizar una verdadera co-administración del área protegida, donde las comunidades pueden mancomunadamente con el órgano estatal tomar las decisiones de tipo administrativo, técnico y de gestión para la sustentabilidad del área.

De lo expuesto se concluye claramente, que es necesario lograr mecanismos de entendimiento, concertación, respeto y compromiso entre las autoridades encargadas de la administración de áreas protegidas y las autoridades de los pueblos presentes en dichos territorios, que permitan, no sólo contribuir a la gestión y conservación de los ecosistemas ecológicos y de biodiversidad presentes en las áreas, más el reconocimiento de la importancia que estas representan para el país y la humanidad, sino también, que su existencia está íntimamente ligada a las prácticas culturales de los pueblos allí relacionados; sin lugar a dudas su futuro depende de la concreción de los derechos específicos y especiales establecidos en su favor; en cualquier



escenario la definición de acciones deberá garantizar la participación, construcción conjunta y consulta previa respecto de la toma de decisiones de los grupos étnicos, al igual que avanzar en la administración conjunta de las áreas protegidas, lo cual permitirá garantizar la diversidad étnica y cultural de nuestro país, la especial relación para estos pueblos con las tierras que ocupan y utilizan, el derecho a participar en la utilización, administración, y conservación de los recursos naturales presentes en sus tierras y el **derecho al autogobierno**, entendido como el derecho que tienen las comunidades a gobernarse por autoridades propias, de acuerdo con sus tradiciones y costumbres, guardando los preceptos constitucionales y legales.

Lo anterior lleva a la formulación de un gran interrogante: **¿Cómo puede entenderse el concepto de co-manejo o co-administración frente a Áreas Protegidas?**

Como ya se ha mencionado, la participación efectiva, como la materialización del derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos no sólo es un imperativo ético institucional para garantizar una verdadera protección de los ecosistemas, garantizar el establecimiento y funcionamiento de las categorías de áreas protegidas ya establecidas en el marco legal, sino también el desafío de cambiar la perspectiva de administración y gestión de las áreas protegidas de carácter público y la creación de nuevos modelos o categorías, estas ya definidas propiamente por las comunidades e incluidas en el sistema desde el punto de vista de su existencia como tal, insertando recursos económicos para su administración y gerencia, así como, dando autonomía a los pueblos en su planeación y manejo, estableciendo mecanismos de evaluación y seguimiento internos-externos y concertados, lo cual permita de manera objetiva recomendar acciones de mejora, es a esto lo que refiere la Decisión VII/28 de la COP 7 que aprobó el Programa de Áreas Protegidas en relación a que como meta se deben adoptar por los Estados modelos innovadores de gobernabilidad que permitan entre muchas posibilidades, la existencia de áreas protegidas coadministradas y en el caso colombiano, para ir más allá, el reconocimiento como parte del sistema de áreas



protegidas, las definidas por los propios pueblos y comunidades en sus estrategias de planificación, conservación y ordenamiento de sus territorios, cosa que elevaría significativamente y en millones de hectáreas, las áreas oficiales conservadas con la especialidad de las decisiones de los pueblos en ese sentido.

Para abordar este tema fundamental, se considera útil mencionar lo que sobre el concepto de manejo participativo y sus implicaciones se encuentran en el texto de Borrini Feyerabend¹⁵⁷, que como Presidente del Grupo de Trabajo de Gestión de colaboración de la CEESP, la UICN, Comisión de Medio Ambiente, Política Económica y Social, ha estudiado en profundidad los temas de efectividad en la conservación.

Antes de entrar al tema en particular es necesario resaltar que la vinculación de espacios territoriales seleccionados por los pueblos a estrategias de conservación nacional y regional en perspectiva de autonomía en la definición de áreas y manejo eficiente de las mismas, es un camino a recorrer establecido como un desafío de ir más allá de lo inercial, o sea de lo establecido, implica un deslinde de lugares comunes de lo aceptado generalmente por la tecnocracia sin arraigo y sin prospectiva; ello con sus mecanismos, ampliaría sin lugar a dudas el panorama de la conservación de la biodiversidad en el escenario del cambio climático y la necesidad de construir procesos adaptativos más profundos. Lo anterior corresponde a una visión radicalmente innovadora que implica el desaprender viejas ideas y el apego sin cuestión a lo institucional con el fin y entender de una vez por todas que lo institucional es simplemente un medio para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado en cuanto a los sujetos de derechos en general y especiales, esto es, los ciudadanos y los pueblos.

¹⁵⁷ BORRINI FEYERABEND, Grazia. *Manejo participativo de áreas protegidas: Adaptando el método al contexto. UICN, 1997.*



Ante la dificultad que enfrentan los tomadores de decisiones, que se ven enmarcados, entre otros aspectos, en los límites actuales de la normatividad, las metas institucionales y en muchos casos el complejo diseño público institucional, es necesario poner en diálogo las perspectivas anunciadas, a efectos de avanzar en el verdadero manejo participativo de las áreas de conservación oficialmente declaradas o lo que algunos pueblos definen como el co-manejo o manejo conjunto.

Se define así el término manejo participativo de áreas protegidas como una alianza establecida de común acuerdo entre los interesados de un territorio o conjunto de recursos amparados bajo el estado de protección, *“para compartir entre ellos las funciones de manejo, derechos y responsabilidades, pues en realidad, el uso meramente formal de la expresión, sin contenidos en la praxis, hacen imposible la conservación de ecosistemas y porciones del territorio, estratégicos dando lugar a procesos de reversión.”* ¹⁵⁸

El manejo participativo es exitoso para áreas protegidas que abarcan residentes humanos y afectan de manera importante los medios de subsistencia de los habitantes locales. El término 'manejo participativo' (también denominado como co-manejo, manejo conjunto, manejo compartido) se usa para describir una situación en la que algunos o todos los interesados pertinentes a un área protegida están involucrados en forma substancial con las actividades del manejo. Específicamente, en un proceso de manejo participativo, el Estado que tiene jurisdicción sobre el área protegida desarrolla una alianza con otros interesados pertinentes (principalmente habitantes locales y usuarios de los recursos), que especifica y garantiza sus respectivas funciones, derechos y responsabilidades con respecto a la misma.

¹⁵⁸ Ibídem.



Al generar procesos de “co-manejo” o “manejo participativo” deben identificarse aspectos como:

- El territorio protegido o el conjunto de recursos sobre el cual se daría el co-manejo;
- Las comunidades con interés directo en el área protegida;
- Las funciones, deberes y responsabilidades que se asumirían entre las partes en la medida que la ley lo permita;
- Los beneficios y derechos específicos que se pueden otorgar;
- Un conjunto acordado de prioridades de manejo y un plan de manejo;
- Los procedimientos para tratar los conflictos y negociar las decisiones colectivas;
- Los procedimientos para que las decisiones tomadas entren en vigor;
- Las reglas específicas para el monitoreo, evaluación y revisión del acuerdo de alianza, y el plan de manejo relativo, según se necesiten.

Los esquemas de manejo compartido son determinantes cuando la armonización entre instituciones responsables de la conservación y las comunidades es indispensable para garantizar la sustentabilidad de los elementos esenciales del espacio territorial que se pretende conservar, un asunto de mayor atención para lograr estas alianzas es cuando éstas se encuentran habitadas y cuando el acceso a los recursos naturales existentes que se encuentran dentro, son vitales para asegurar la vida de las comunidades y su integridad cultural que pasa por la permanencia en su territorio ancestral, tenga o no legalidad.

Asimismo es posible inferir una serie de potenciales beneficios en procesos de manejo mancomunado:

- Compartir de manera eficaz las responsabilidades del manejo de las áreas protegidas,



- Establecer beneficios específicos negociados para las comunidades involucradas en el acuerdo, este punto tiene implicaciones importantes, ya que algunos beneficios negociados pueden ser fundamentales para la supervivencia de las comunidades;
- Eficacia de manejo incrementada como consecuencia de aprovechar los conocimientos y habilidades de las comunidades respecto al área protegida y,
- Mayor probabilidad de integración de los esfuerzos de conservación.

También resulta claro que un régimen de manejo participativo puede presentar características diferentes, tratándose de un área protegida particular, como quiera que las condiciones específicas de la misma determinaran los aspectos de manejo que se compartirán y porque la cohesión y estructura de la comunidad también será un criterio que determinará las funciones y responsabilidades que se ejercerán por parte de éstas.

Asimismo el manejo participativo es un proceso que requiere revisiones y mejoras sobre la marcha, más que la estricta aplicación de un conjunto de reglas establecidas. Su resultado más importante no es un plan de manejo sino una alianza de manejo, capaz de responder a las necesidades cambiantes en una forma efectiva.

Deja claro también, que un manejo participativo de áreas protegidas presupone:

- Que existan disposiciones legales que lo permitan;
- Que se establezca claramente qué actividades ejercerán cada una de las partes;
- Que exista una voluntad política de dar beneficios a las comunidades participantes del acuerdo;



- Que se integren al esquema de manejo los diferentes actores con incidencia directa en el área;
- Que las comunidades estén suficientemente organizadas para defender sus intereses y contribuir con sus capacidades al manejo del área;
- Que exista la capacidad de ambas partes de cumplir los acuerdos del co-manejo;
- Que exista un presupuesto suficiente para mantener el proceso del manejo compartido y ;
- Que el proceso sea apropiado como tal por las comunidades que harán parte de la alianza de manejo.

Todo lo anterior debe tener en cuenta que la declaración de áreas protegidas debe responder a un importante objetivo de gestión que se define con las comunidades y este deberá estar enfocado en promover el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que viven no solamente al interior de las áreas protegidas sino en las zonas de influencia, como estrategia no solo de bajar la presión sobre las áreas, sino también de garantizar su sustentabilidad.

Lo relativo a los esquemas de manejo conjunto, co-manejo o manejo participativo de las áreas, son aspectos cada vez más reclamados por las comunidades. En efecto, en el II Congreso Colombiano de Áreas Protegidas que tuvo lugar en la ciudad de Bogotá en el mes de julio de 2015, se desarrolló un simposio denominado “*Visiones interculturales del territorio y las áreas protegidas*”, el cual estuvo precedido de un encuentro comunitario, en el cual participaron representantes de pueblos indígenas, negros, comunidades campesinas y habitantes de áreas urbanas de la Amazonia, el Pacífico, la Orinoquia, la región Andina y el Caribe, y miembros de instituciones y organizaciones. Las conclusiones de dicho encuentro fueron presentadas en el citado Congreso, partiendo del presupuesto de que las políticas públicas, no se han



articulado de manera clara para contribuir a consolidar las iniciativas de pueblos y comunidades para proteger sus territorios, sus formas de vida y su cultura y que las estrategias y formas comunitarias de protección de territorios, naturaleza y cultura, no están claramente recogidas en las políticas ambientales y, especialmente, en el sistema nacional de áreas protegidas. Es así como se plantearon como exigencias en el documento las siguientes:

- i) Debe garantizarse la participación plena de los pueblos y comunidades en todas las instancias de decisión que afectan sus territorios de manera que el conocimiento tradicional y local sea considerado en la acción de las instituciones y en los instrumentos de planificación, reconociéndolo en el mismo nivel del conocimiento científico como elemento fundamental para la toma de decisiones sobre territorios compartidos.
- ii) La protección del territorio debe construirse desde la perspectiva de los sujetos sociales más que desde el enfoque de “objetos de conservación.
- iii) Debe trabajarse en el reconocimiento de las formas propias y de nuevas formas basadas en el pleno respeto de derechos y que surjan desde referentes culturales de los pueblos y las comunidades, lo que implica adecuaciones institucionales, cambios en las políticas públicas y en la normatividad nacional.
- iv) Las figuras de protección no deben constituir el fin sino el medio para la generación de espacios de diálogo intercultural entre los pueblos, las comunidades y las instituciones del Estado.
- v) Debe considerarse que es más efectivo para la conservación de la naturaleza, consolidar las iniciativas comunitarias de defensa del territorio, la vida y la cultura, lideradas por las mismas comunidades a través de sus organizaciones y autoridades.



En referencia a lo anterior, se evidencia que existen importantes desafíos para materializar el estado social de derecho en cuanto a las políticas de consulta previa y participación en función de hacer realidad los preceptos de pluralidad y diversidad consagrados como valor superior del Estado colombiano, pues en materia de conservación, si bien existen algunas experiencias basados en “*acuerdos de trabajo conjunto*”, las mismas siguen siendo experiencias que no solo carecen de generalización, o sea, co-manejo no es una práctica común en la administración de las áreas del sistema; sino que, su aplicabilidad real es débil y confusa, su materialización para una prospectiva de la conservación de la naturaleza requiere superar el coyunturalismo de las crisis y convertir dicha línea de trabajo en una política institucional para la cual se requieren cambios profundos sobre la visión de la conservación y el relacionamiento con las comunidades, es claro la existencia y persistencia de actores institucionales cuyas prácticas han determinado un mal funcionamiento en la relación sistema nacional de áreas protegidas vs pueblos y comunidades.

Resulta claro que a pesar de los ejercicios de “participación” que existen actualmente en nuestro país, especialmente en relación con áreas protegidas integrantes del Sistema de Parques Nacionales Naturales, algunos más avanzados que otros, y estos no con enfoque estructural más con contenido político, aún deben propiciarse espacios que garanticen la construcción de reglas de juego claras, sostenibles y viables, tanto a nivel institucional como a nivel de comunidades, a efectos de establecer las actividades de manejo, pero sobre todo funciones y responsabilidades que se asumirán en desarrollo de la co-administración o co-manejo de las áreas protegidas públicas, lo cual indudablemente requerirá de propuestas y ajustes normativos que ofrezcan un marco legal que posibilite la real concreción de estos ejercicios.



Sin lugar a dudas, Colombia ha avanzado en los últimos años en una línea jurisprudencial impartida por la Honorable Corte Constitucional, en la progresividad de los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos, lo cual deja un panorama cada vez más claro. Esta línea debe ser la ruta de las instituciones y del gobierno en el reconocimiento y concreción tanto de los derechos de dichos pueblos, como en garantizar la sustentabilidad de los recursos a partir de la construcción de una visión compartida; estos fallos de carácter constitucional que además se constituyen en precedente legal, deben ser el punto de partida como factor orientador para avanzar en crear mecanismos, instrumentos y procedimientos que garanticen el derecho fundamental a la participación en la administración de tales ecosistemas y por ende el derecho a decidir las prioridades de desarrollo en perspectiva intercultural, dejando claro que dicho derecho no podrá difuminar la finalidad, contenido y alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada.

Los convenios y conferencias internacionales, sobre los cuales se ha hecho referencia, han instado a los Estados y gobiernos a promover y dar el salto hacia mejores instrumentos que garanticen la sustentabilidad ambiental y ecológica al interior de los países, propendiendo por una participación más decidida de los sujetos comunitarios en dichos procesos, otorgando a estos responsabilidades de ese nivel, construyendo acuerdos técnicos sobre los sujetos contextuales y los principios sobre los cuales se regirán dichas áreas, pues no es pertinente para la conservación y la sustentabilidad de los recursos, basar su definición en aspectos meramente coyunturales que tienen que ver más con las metas del momento que con la prospectiva de la conservación, lo que somete a las comunidades locales a niveles de presiones altísimos que al final se revierten en las áreas definidas, por el contrario la definición de áreas debe ser un proceso concertado estructuralmente, transparente en el concepto técnico y su conducción de administración y gestión debe partir de una agenda común entre las instituciones de gobierno y los pueblos.



De esta manera se debe avanzar en propuestas de ajustes normativos concretos que deberán ir desde identificar los diferentes instrumentos de manejo participativo, hasta precisar las funciones, responsabilidades y actividades de manejo que deben y pueden ser objeto de dicho manejo, los procedimientos que garanticen la solución de conflictos y la forma de abordarlos y sin lugar a dudas la provisión de recursos, que garanticen efectivamente que dichos esquemas participativos, de gestión o administración realmente tengan oportunidades de aportar beneficios no solo a la conservación de estas áreas sino a las comunidades que están en el respectivo territorio. Téngase en cuenta que son objeto de dichas alianzas áreas con valores y ecosistemas únicos y estratégicos, pero también derechos de carácter fundamental de los cuales son acreedores los grupos étnicos.

Es claro que el territorio, requiere de un ordenamiento ambiental para su aprovechamiento y conservación, en ese sentido la Constitución Nacional en el Artículo 79 establece que “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. Así las cosas le corresponde a los entes competentes que conforman el aparato estatal planear el territorio, su distribución, usos, limitaciones, afectaciones, como las acciones estratégicas para la administración del mismo.

Existe así un gran reto para el Estado colombiano, en avanzar en construir verdaderos esquemas de co-manejo o co-administración de las áreas protegidas públicas, que se enmarquen y respondan a los principios y objetivos nacionales de conservación que orientan y son la razón de ser del Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SINAP, y que resulten integradores de los demás actores que tienen interés e incidencia en el área protegida, esto sin perder de vista que estas áreas se consideran como componente esencial del patrimonio ambiental de todos los colombianos.



La jurisprudencia de la Corte Constitucional es vasta en manifestar la equiparidad de derechos existentes entre los grupos étnicos en materia de consulta previa y participación, sería por lo menos suspicaz, que después de tantas sentencias, algunas de tutela, otras de constitucionalidad, actores institucionales insistan en manifestar y mantener acciones que marquen la diferencia entre los pueblos, contrariando la jurisprudencia constitucional, pues ello confirma la tesis de que a pesar del giro constitucional de 1991, existen instituciones que aun funcionan en la perspectiva de la negación de derechos especialmente a los pueblos afrocolombianos, lo que confirma un profundo racismo institucional. En consecuencia y en función de construir perspectivas modernas entre las instituciones del SINAP y especialmente Parques Nacionales Naturales con los pueblos afrocolombianos, requiere cambiar el enfoque de trabajo y de intervención en sus comunidades, intervenciones que respeten de igual manera los derechos constitucionales y legales de ellos y que propenda por la sustentabilidad ambiental de la naturaleza y los territorios que ancestralmente han habitado.

Debe también llamarse la atención, que a pesar de los avances que en lo local Parques Nacionales Naturales ha fomentado con comunidades indígenas, frente a este grupo étnico, no se advierte la existencia de acuerdos regionales fuertes que propendan por la integración y armonización de principios, contrario a lo que sí ocurre con las comunidades afrocolombianas, que actualmente tiene en vigencia y operación un acuerdo regional, el Acuerdo Regional Uramba, que respondido a la identificación conjunta de perspectivas y necesidades del territorio región del Pacífico, sin embargo se requiere mantener la coherencia y aplicabilidad de los acuerdos en lo local, regional y nacional, pues en la mayoría de casos las acciones institucionales hacen que los acuerdos se tornen débiles y muchas veces inexistentes, lo cual debilita la



construcción de una visión y acción compartida sobre los desafíos en materia de sustentabilidad ambiental.

También urge en propiciar y crear un marco normativo incluyente que reconozca e integre al Sistema Nacional Ambiental con autonomía las áreas y los ejercicios de conservación propios de las comunidades afrocolombianas e indígenas, a efectos que el Sistema de Áreas Protegidas sea completo y verdaderamente representativo de la diversidad étnica y cultural de la nación y con ello la diversidad territorial; sin embargo la previsión legal no podrá solamente prever una denominación de categorías, sino aspectos esenciales que incluyan el tema de fortalecimiento de capacidades comunitarias, formación técnica y profesional para la conservación, fuentes de recursos económicos que garanticen tanto el mantenimiento como gestión de tales áreas comunitarias, instrumentos de relacionamiento e integración con otras figuras de ordenamiento territorial y demás categorías de áreas protegidas y de protección y por qué no, la exclusión de realizar en ellas, proyectos de explotación de recursos e infraestructura, como la que hoy existen para los Parques Nacionales Naturales.

Todas estas tareas y retos deberán enmarcarse en su construcción y materialización en generar verdaderos espacios que garanticen no solamente el derecho a la participación sino también el derecho a la Consulta previa, libre e informada, a efectos de los mecanismos, instrumentos, procedimientos y formas tengan un verdadero soporte de legalidad y respondan a los mandatos previstos en la Constitución Política, en Tratados Internacionales, y precedentes de orden jurisprudencial nacional e internacional.



CAPÍTULO V

5. LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL PARA EL PUEBLO AFROCOLOMBIANO

5.1 Política de tierras para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.

La noción de territorio para las comunidades sujetos de esta política de tierra y desarrollo rural, se remonta a sus orígenes en las diversas culturas y grupos humanos en el África Subsahariana, la relación de dichos grupos respecto de espacios territoriales concretos, determinó la diversidad de los mismos en la configuración del continente africano y su riqueza cultural. Para el caso colombiano las dinámicas poblaciones de las Comunidades Negras, Afrocolombianas Palenqueras y Raizales, ha tenido que ver con las dinámicas de resistencia y supervivencia que se dieron durante el proceso colonial y posteriormente en la constitución de la república. En ese sentido la noción de tierra y territorio para dichas comunidades es uno de los elementos relevantes dentro del proceso de afirmación de la identidad cultural, sentido de pertenencia y equilibrio. Este no solo se constituye en una condición para lograr el desarrollo y buen vivir, sino también, en un hecho imprescindible del reconocimiento de derechos fundamentales que coadyuvan a la construcción de la nacionalidad colombiana.



En esa dirección las gestiones para el etnodesarrollo y buen vivir, adelantadas por las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales en los últimos 20 años, han tenido como referencia el derecho a la tierra y el territorio como elemento fundamental del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, en tal sentido las reclamaciones de protección de la integridad étnica y cultural de dichos grupos humanos.

5.1.1 Contexto Internacional

De acuerdo con la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, se planteó en el programa de acción, “Insta a los Estados a que protejan la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías en sus respectivos territorios y a que adopten las medidas legislativas y de otra índole apropiadas para fomentar condiciones que permitan promover dicha identidad, a fin de protegerlas de cualquier tipo de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. En este contexto, deben tenerse plenamente en cuenta las formas de discriminación múltiples”; visto de esta manera, el marco de referencia internacional ratifica la integración entre los territorios ancestrales de los grupos étnicos con su identidad cultural y hace un llamado a su protección.

La CIDH y la Corte Interamericana, en su elaboración del derecho de propiedad indígena, consideran relevante e importante la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁵⁹. A partir de su adopción por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2007, la Declaración sobre los Derechos de los

¹⁵⁹ DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas por medio de la Resolución A/61/295, 61º período de sesiones (13 de septiembre de 2007).



Pueblos Indígenas ha comenzado a jugar un papel similar al del Convenio No. 169 como guía para la adopción e implementación de normas y políticas públicas en los países del sistema interamericano. Sus disposiciones, en conjunción con la jurisprudencia del sistema, constituyen un *corpus iuris* aplicable en relación con los derechos de los pueblos indígenas, y específicamente en relación con el reconocimiento y protección del derecho de propiedad comunal. La CIDH ha valorado positivamente, como avance legislativo, la incorporación legal en el ordenamiento jurídico interno de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y ha llamado a los Estados a remitir información sobre su implementación¹⁶⁰. La Corte Interamericana ha recurrido a sus disposiciones para discernir el alcance de derechos específicos¹⁶¹.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha valorado igualmente el establecimiento de políticas públicas y planes de acción gubernamental para el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, expresando que “espera que estas iniciativas contribuyan a la demarcación y titulación de tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas, y que sus resultados sean cuantificables en el corto plazo”¹⁶². Así mismo, la CIDH ha resaltado en tanto avance el que se realicen esfuerzos “para priorizar la creación de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas (...) a través de la creación de Ministerios, Vice ministerios y entidades específicas vinculadas directamente con sus necesidades”¹⁶³, pero ha

¹⁶⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 134.

¹⁶¹ CORTE INTERAMERICANA IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 131.

¹⁶² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Op. Cit. párr. 149.

¹⁶³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 221.



recordado que la institucionalidad estatal debe proveer “una respuesta efectiva para el ejercicio, en pie de igualdad, de sus derechos humanos, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales”¹⁶⁴.

5.1.2 Contexto Nacional

Para las Comunidades Negras, la tierra y el territorio están íntimamente ligados, por tanto, el derecho al territorio para dichos grupos humanos comprende dimensiones asociadas a la vida misma, física, social, cultural y política; en ese sentido, los derechos territoriales para estas comunidades son inescindibles. De esta manera, el derecho a la titularidad y propiedad de sus tierras, constituye en estos tiempos el eje da las garantías de sus derechos a la integridad cultural.

En el proceso de afianzamiento del concepto de territorios, territorialidad y territorio ancestral, para las comunidades Negras, Afrocolombianas Palenqueras y Raizales, han sido importantes factores como el reclamo o exigibilidad por parte de las comunidades, hacia el Estado. Sobre la garantía de este derecho, las reivindicaciones

¹⁶⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 223.

El Relator Especial de la ONU ha llamado a la coordinación de las acciones emprendidas por las distintas autoridades estatales responsables de proteger los derechos indígenas: “Parte [de la brecha de la implementación] es la ausencia de una política coordinada y sistemática, con la participación de los pueblos indígenas, que de manera transversal involucre a los diferentes ministerios y órganos del Estado relacionados con cuestiones indígenas tales como ministerios de agricultura, energía, minas y recursos naturales, educación y salud, entre otros, para garantizar los derechos de los pueblos indígenas. No es suficiente la existencia de comisiones de derechos humanos o de ombudsman si los ministerios que tienen responsabilidades sobre áreas sensibles para los pueblos indígenas no actúan de manera coordinada.” ONU – Comisión de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Doc. ONU E/CN.4/2006/78, párr. 86.



a la propiedad de los territorios ancestrales, fueron decisivos en la configuración del marco legal existente.

En la dirección de hacer avanzar la protección de la integridad cultural de dichas comunidades, y en una coherente interpretación del marco constitucional, la Honorable Corte Constitucional colombiana, ha proferido una serie de sentencias que orientan el alcance de dichos derechos y lo que debe ser el relacionamiento institucional con dichas comunidades.

Las comunidades negras ancestralmente han poblado y se encuentran localizadas en toda la geografía nacional, concentradas principalmente en los valles interandinos del Patía, Magdalena y Cauca, en las tierras bajas del Andén Pacífico, en el Eje Cafetero, en la Costa Caribe, en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el piedemonte Amazónico, en la Orinoquía, en las diferentes zonas auríferas del país y en ciudades como Cali, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Medellín, y Bogotá, entre otras¹⁶⁵.

El Pacífico colombiano ha sido habitado desde siglos atrás por comunidades negras e indígenas. A lo largo del siglo XX las comunidades indígenas ya habían logrado el reconocimiento de derecho a sus territorios ancestrales a través de la asignación de resguardos, en tanto las comunidades negras eran consideradas ocupantes de terrenos baldíos de las reservas de Ley 2 de 1959.

¹⁶⁵ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA “*Hacia una nación pluriétnica y multicultural*” 1998-2002. Bogotá: DNP, 1998.



Desde mediados de la década de los ochenta, con apoyo de sectores de la Iglesia, algunas organizaciones de las comunidades negras de la región jalonaban ya, una lucha por el reconocimiento de su derecho al territorio que han habitado desde siglos atrás. Las dinámicas de los procesos organizativos de mayor representatividad en torno a los derechos colectivos, han surgido tomando en cuenta diversos aspectos; desde organizaciones que surgen en oposición al avance de las economías extractivas forestal y minera, principalmente, hasta las que surgen en torno a procesos eclesiales de base, lideradas por pastorales regionales. Dinámicas que proclamaron el respeto y la dignidad en la vida de las comunidades negras.

Expresiones de estas dinámicas, fueron, entre otras, las impulsadas por la Asociación Campesina Integral del Atrato, ACIA en 1987, que demandó la extracción irracional de madera en los territorios habitados ancestralmente, logrando que Codechocó formalizara la reserva de 600 mil Has., para la implementación de un plan de manejo integral de base¹⁶⁶. En esta perspectiva, de defensa de la integralidad étnica asociada a la salvaguarda del territorio, surgieron otras organizaciones como la Organización de Comunidades Negras OCN, en un nivel más nacional y la misma en el año 1993 se convierte en el Proceso de Comunidades Negras PCN, y quienes avanzaron en conceptualizaciones a partir de la práctica comunitaria y cultural la cual en materia de defensa del territorio constituye un avance significativo; en esa dirección convierte la defensa del territorio en uno de sus principios de acción logrando que en materia de derechos de las Comunidades Negras y a pesar de las limitaciones en la aplicación de la Ley 70 de 1993, el derecho al territorio es donde mayormente han avanzado estas comunidades¹⁶⁷.

¹⁶⁶ VILLA, William. Ley 70: territorios colectivos y procesos atomizados. En: Etnia, 2001. P.20

¹⁶⁷ GRUESO, Libia, en GARCÉS CARABALÍ, Daniel. *Violación de los Derechos Humanos en el Derecho al Territorio de las Comunidades Negras Afrocolombianas en el Pacífico Sur Colombiano*. Inédito. Tesis de máster. 2010.



Tales procesos organizativos, a su vez, asumieron la defensa de las formas tradicionales de uso del territorio, y promovieron el respeto por la visión de las prácticas culturales de las comunidades negras, al interior de las instituciones que impulsaban el desarrollo de las regiones.

Como resultados de estas acciones se podrían mencionar:

1. El fortalecimiento del sentido de pertenencia, autonomía y derecho al uso tradicional del territorio, como el espacio del ser culturalmente distinto de las comunidades negras.
2. Incorporación de la propuesta del derecho al territorio y el derecho a la protección de la integridad cultural de las comunidades negras en la Agenda de la Asamblea Nacional Constituyente- Comisión Segunda; fruto de la alianza con los constituyentes indígenas, logrando así el reconocimiento del derecho al territorio en la nueva carta constitucional¹⁶⁸.

En ese marco de territorialidad, las comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, en la coyuntura del proceso pre constituyente, constituyente y pos constituyente, desarrollaron dinámicas de movilización y estrategias de gestión que les permitió un reconocimiento de rango constitucional, configurando el reconocimiento de las comunidades Negras de Colombia como grupo étnico diferenciado del resto de los grupos humanos del país, en efecto se promulgó el **“ARTICULO TRANSITORIO 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una**

¹⁶⁸ CONSEJOS COMUNITARIOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS. *Guía de Trabajo*. Bogotá: Acción Social, 2010.



ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.”

(...)” y el Artículo 310 que reconoce la existencia de la Comunidad Raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En desarrollo de dichos preceptos constitucionales se promulgó la Ley 70 de 1993, ***“ARTÍCULO 1o. La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1o. del Artículo Transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.(...)”*** en efecto y para la reglamentación del Capítulo III de dicha norma el gobierno expidió el Decreto 1745 de 1995, concretando así, el mecanismo para la titulación colectiva de tierras para las Comunidades Negras. ***“ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS. El presente Decreto se fundamenta en los principios y derechos de***



que trata la Constitución Política y las leyes 70 de 1993 y 21 de 1991, y dará aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad, con el objeto de lograr la oportuna efectividad de los derechos reconocidos en dichas normas.”

De esta manera se configura en el caso colombiano, un marco legal que ha posibilitado la titulación colectiva de tierras a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, en sus Territorios Ancestrales. Así las cosas, en aras de avanzar en la concreción de dichos preceptos legales, se requieren el delineamiento de una política pública de Tierras y Desarrollo para las Comunidades en referencia, que de una manera sistemática de cuenta, de los avances y desafíos en la materialización del marco legal en los diversos espacios territoriales de las comunidades y se posibilite como política pública un seguimiento más preciso y evaluable de la misma.

5.1.3 Contexto Regional

En cuanto a lo regional, la ubicación ancestral de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, se localizan tal como lo expresado anteriormente; si bien, existe un avance sustancial en términos de la titulación en calidad de “Tierras de las Comunidades Negras” en el Pacífico Colombiano, es de anotar que la Ley 70 de 1993, orienta el proceso de titulación, a otras zonas del país con asentamiento ancestral y características similares a las del territorio región del Pacífico, esto último, presenta importantes desafíos en su materialización, pues las formas de tenencia de la tierra distan de las formas de tenencia en el Pacífico y en otros casos, como el de los valles interandinos y las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las Comunidades en referencia, han perdido sus tierras por diversas vías; la del conflicto armado interno, la del desplazamiento socioeconómico que tiene en el centro, el desarrollo en dichos territorios de grandes proyectos de producción agrícola y pecuaria.



En el caso del territorio región del Pacífico, se ha titulado más del 90% del territorio, cosa que hace que la aplicación del marco normativo en cuanto a titulación en calidad de “Tierras de las Comunidades Negras” se refiere, estaría cumplida quedando muy poco por titular; sin embargo, se hace necesario fortalecer dicho proceso de titulación a la luz de procesos de gobernabilidad, gestión y planificación mucho más efectivos lo cual genere para dichas comunidades mayor empoderamiento y procesos de etnodesarrollo, soberanía alimentaria y generación de ingresos.

En cuanto a los procesos de titulación en calidad de “Tierras de las Comunidades Negras”, en la Costa Caribe, Valles Interandinos de los Ríos Cauca, Magdalena y Patía, el Putumayo, entre otras, existen solicitudes de titulación colectiva las cuales se encuentran en proceso de estudios técnicos y jurídicos, para determinar la pertinencia legal de los mismos y así dar cumplimiento en lo dispuesto en la Ley 70 de 1993 y su Decreto Reglamentario 1745 de 1995. Dado las formas de tenencia de la tierra, hay varias formas de llevar a cabo dichos procesos de titulación; que existan en dichos espacios territoriales baldíos de la nación y que los mismos sean de asentamiento ancestral por parte de éstas comunidades; de igual manera procederá la titulación colectiva cuando en dichos espacios territoriales, con predios pertenecientes a miembros de las comunidades en mención, estos acuerden y destinen dichos territorios a la constitución del Consejo Comunitario y por ende titular en calidad de “Tierras de las Comunidades Negras” sus territorios; de otra manera procederá sí disponiendo de los recursos necesarios, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, genera procesos de compra de predios a comunidades y las mismas constituyen Consejos Comunitarios de Comunidades Negras.



De esta manera, la titulación colectiva en calidad de “Tierras de las Comunidades Negras” en territorios de éstas por fuera del Pacífico, configura una prioridad para las instituciones responsables de dichos procesos.

5.2 Las comunidades Negras, Afrocolombianas Palenqueras y Raizales y sus asentamientos ancestrales. Situaciones organizativas y de participación

5.2.1 Las Comunidades Raizales

El pueblo raizal, asentado históricamente en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se constituye como un grupo étnico, reconocido por el Estado colombiano, con un territorio y unas tradiciones socio-culturales que le dan cierta identidad. La abolición de la esclavitud en las islas, trajo consigo una manera particular de apropiación del espacio, convirtiéndose en el hito que marcó el estado actual del concepto ancestral de territorialidad de este pueblo. Con la llegada del puerto libre en el año de 1953, y el arribo masivo de migrantes continentales colombianos a la isla, se generaron nuevas dinámicas de poblamientos y apropiación del territorio en contraste con las formas de poblamiento ancestral raizal, generando un conflicto cuando los raizales pasan a ser la minoría en su propio territorio y tienden cada vez más a perder la propiedad poniéndose en peligro su supervivencia como grupo étnico.

Lo que se propone con en este marco, es realizar un diagnóstico que permita identificar el estado actual de la propiedad territorial del pueblo Raizal para la posible titulación colectiva de las tierras ancestrales de esta comunidad, usando como instrumento, entre otras la Ley 70 de 1993. Con el objetivo de preservar la integridad socio-cultural del pueblo raizal, a partir de la conservación de su territorio y la garantía de la propiedad para las futuras generaciones.



Según investigaciones recientes con base en el catastro y demás fuentes, en la actualidad la población Raizal sólo conserva cerca del 48 % del Territorio de la Isla de San Andrés. Habiendo transcurrido 20 años de la expedición de la Constitución Política, el Estado colombiano no ha diseñado, adoptado, ni aplicado medidas de protección para *“regular el uso del suelo someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago” (Artículo 310 Constitucional).*

Los cambios producidos a lo largo de la historia social de los pobladores del archipiélago tienen íntima relación con la territorialidad, y se expresa en la ocupación de los espacios. Para los grupos étnicos y en particular los Afrodescendientes raizales tienen un sentido más que físico: “está íntimamente ligado a la identidad cultural y explica la especificidad de las luchas sociales por la tierra y la supervivencia” la ocupación de los espacios geográficos tienen una dimensión histórica, socio – cultural y política. En este sentido el territorio es una construcción socio – cultural que parte de unas condiciones naturales donde se desarrolla la historia de la comunidad¹⁶⁹ “las relaciones entre territorio y sociedad son históricamente dinámicas y responden a los fines que se proponen los hombres en su acción social sobre el medio, asumiendo la responsabilidad directa y múltiple que es al mismo tiempo económica”.¹⁷⁰

¹⁶⁹ COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. *Lineamientos Curriculares Cátedra de Estudios Afrocolombianos*. Bogotá: El Ministerio, 2001.

¹⁷⁰ BORJA, Miguel. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 1996.



5.2.2 Las Comunidades Palenqueras

Hablar de territorio y la significación de este para los palenques, implica develar su discurrir histórico y cultural, sin lo anterior no es posible interpretar el verdadero sentido de territorio para estas comunidades. Antes que nada, para contextualizar es pertinente referenciar el término Palenque, el cual surge en la época de la Colonia y esclavización impuesta por los Países Europeos, muchos Africanos esclavizados, se rebelaron contra el régimen, al escaparse de sus amos, recorrían montañas, lugares inhóspitos, de difícil acceso o se escondían entre un cercado de palos, por lo cual su denominación, esto como estrategia para evitar ser capturados por los cazadores de esclavos o ser presa de los animales.

En estas dinámicas por la libertad, los africanos también llamados cimarrones por su valentía y audacia se dispersaron en toda la Costa Caribe, a través de los distintos palenques; estos desarrollaron, adaptaron los lugares inhóspitos y de difícil acceso a sus intereses colectivos, conocieron los secretos de una nueva naturaleza, aprendieron de sus arroyos y lagunas, de los cerros, interpretaron sus árboles y plantas, conocieron sus frutos e implantaron otros, su espíritu africano y su alma de renacientes, en nuevo territorio, hicieron de los palenques territorios invencibles y jamás volvieron a ser esclavizados.

De la misma manera las manifestaciones culturales que siempre estuvieron presentes, encontraron un espacio ideal, para desarrollar y fortalecer la memoria colectiva, la oralidad, los ritos fúnebres, mitos, leyendas, cantos y la música, en fin las expresiones diezmadas por la esclavitud se revitalizaron en un contexto que lo permitía con toda libertad y autonomía.



De los palenques que existieron en la Costa Norte de Colombia, el Palenque de San Basilio, es el más visible reconocido por su resistencia cultural y las manifestaciones que aún conserva, su organización social basada en Ma Kuagro (grupo de edad), una lengua propia, rituales religiosos como Lumbalú, la medicina tradicional y los grupos de danza y música tradicional, que lo hacen referente de la lucha por la libertad, y la resistencia cultural en el País. Reconocido por la UNESCO como obra del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad en el 2005.

Es allí, en esa instancia donde el territorio es fundamental, y para los palenques representan toda una simbología, histórica y cultural, constituyen escenarios de libertad, vida y resistencia porque en otrora eran inaccesibles, arropados de maleza, allí se desataron innumerables batallas por la libertad, en donde la resistencia cultural, se hizo solo con la memoria colectiva y la oralidad y finalmente se le dio sentido a una nueva vida, como expresión de verdadera relación con el territorio, en esos diferentes lugares donde se aprovecha la vitualla; para el caso de San Basilio de Palenque “el bajo, la bonga chambacú criollo”¹⁷¹, en el arroyo de palenque y sus sectores la piedra, mareka, caballito¹⁷² es apenas muestra de la relevancia que tiene el Territorio para los Palenques.

5.3 Marco general y principios orientadores de la política pública.

El marco general que define el rumbo conceptual y teórico de la Política Pública de Tierras y Desarrollo Rural para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, es establecido a partir del enfoque de derechos étnicos, fundamentales, colectivos e individuales de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, y su aplicación en el escenario nacional.

¹⁷¹ Lugares para el cultivo de yuca, ñame, maíz.

¹⁷² Arroyo de San Basilio de Palenque, donde se integra la comunidad y se fortalecen su cultura



5.3.1 Principios para la formulación de la política.¹⁷³

La historia de la población Afrocolombiana y la lógica de su concepción de vida que le permite vivir en armonía con la naturaleza y el otro, se constituye en la principal salvaguarda de la riqueza natural y la biodiversidad de sus regiones y por lo tanto, en uno de los elementos que exige mayor y mejor atención del gobierno colombiano en contraprestación a la conservación de estos recursos.

La conservación del equilibrio ambiental en las regiones donde se encuentran asentamientos de Población Afrocolombiana, requiere como condición sine qua non el planteamiento de posibilidades y opciones alternativas de vida, dado que la presión sobre los recursos naturales ha aumentado de tal manera, que no se puede seguir viviendo del medio natural sin afectarlo. Es en este contexto donde se plantean los principios que a continuación se definen:

5.3.1.1 Principio de Compensación.

Busca reparar el desbalance históricamente producido y acrecentado entre el aporte significativo de la Población Afrocolombiana a la construcción de la nacionalidad colombiana y lo que la Nación le ha retribuido en términos de su reconocimiento y valoración.

5.3.1.2 Principio de Equidad.

Busca la igualdad de condiciones y oportunidades para la Población Afrocolombiana frente al resto de la Nación, así como también la distribución de los recursos con criterios de justicia y equidad social.

¹⁷³ Los principios que se incorporan a este documento son parte de la construcción del movimiento social afrocolombiano y en esta oportunidad se toman del Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afrocolombiana “Hacia Una Nación Pluriétnica y Multicultural” DNP 1998-2002.



5.3.1.3 Principio de Dominio.

Busca fortalecer la relación entre la comunidad y su territorio, así como el dominio del mismo en el propósito de afianzar su cultura y tradiciones y garantizar su supervivencia en el tiempo.

5.3.1.4 Principio de Autodeterminación.

Busca la reafirmación del derecho de la Población Afrocolombiana a decidir libremente su futuro y a participar en los procesos de planificación que se adelanten en su territorio, teniendo como base fundamental la identidad étnico-cultural.

5.3.1.5 Principio de Afirmación del ser.

Es una afirmación del derecho a la diferencia y busca básicamente el respeto por ella. Centra el desarrollo en el ser humano y considera posible su fortalecimiento a partir de elementos tales como el de la solidaridad, el respeto mutuo, la valoración de lo propio, la igualdad, la conciencia de derechos y deberes, la identidad étnica y cultural y el sentido de pertenencia al territorio.

5.3.1.6 Principio de Sostenibilidad.

Este principio constituye la lógica de la historia de vida de la Población Afrocolombiana. Mediante él, las comunidades han mantenido y fortalecido una cultura propia, han preservado la riqueza natural y la biodiversidad de las regiones donde conservan su dominio y han vivido en armonía con la naturaleza permitiendo opciones de supervivencia.



5.3.1.7 Principio de Solidaridad.

Busca corregir las desigualdades existentes entre los diferentes segmentos sociales, a partir de la interacción entre las comunidades, el estado y la sociedad en general, en la construcción de un nuevo modelo de relaciones aportante a la consolidación de proyectos de vida alternativos que garanticen la participación y permitan el respeto a la diferencia y el derecho a disentir.

5.4 Marco normativo y de política.

Es importante enunciar el significado de algunos términos que se relacionarán a lo largo del documento, con el fin de entender las razones de una política dirigida a las comunidades negras.

- **Políticas públicas.** Conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados¹⁷⁴.
- **Desarrollo Rural.** Según Pablo Martínez de Angarita¹⁷⁵, el desarrollo rural es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad y de cada individuo integrado en ella.

No en vano en el Plan Estratégico 2010-2014 del INCODER, se manifiesta que:
“El Desarrollo Rural con criterios de integralidad y de equidad social, ha sido una

¹⁷⁴. BOGOTÁ. ALCALDIA. *Lineamientos de política pública y propuesta de plan de acciones afirmativas*. Bogotá: La Alcaldía, julio de 2010, p. 12.

¹⁷⁵. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS.



de las grandes aspiraciones del pueblo colombiano y su aplazamiento, una de las principales barreras que ha limitado la consolidación de la economía campesina colombiana y su participación en el desarrollo de grandes proyectos productivos agropecuarios. Haber menospreciado el desarrollo rural como uno de los pilares del desarrollo social, económico y ambiental del país y por ende de crecimiento y prosperidad y en su defecto haberlo abandonado a la voluntad de los agentes de poder y de grupos armados ilegales, ha producido la expulsión de los pequeños productores rurales hacia las grandes y medianas ciudades...”

- **Comunidades Negras.** Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos¹⁷⁶.
- **Consejo Comunitario.** Persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad¹⁷⁷.
- **Territorio de comunidades negras.** Para la Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba):

“El territorio es y forma parte de nuestra vivencia social y cultural y jamás puede ser considerado como un inmueble de intercambio comercial. Él es para nosotros, los dueños y pobladores ancestrales, un espacio que acoge la vida de las

¹⁷⁶. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 70 de 1993*. Bogotá: El Congreso, 1970. Artículo 2, numeral 5. Q1

¹⁷⁷. DECRETO 1745 DE 1995, Artículo 3.



Comunidades de manera integral, con pueblos, culturas y organizaciones sociales propias, y que nos proporciona los recursos naturales para la reproducción de la vida y la cultura. (...) Este es todo aquello que se puede ver y palpar con facilidad, es decir, los ríos, las ciénagas, los bosques los animales, la tierra para cultivar, los minerales, pero también incluye todo aquello que no se puede tocar con las manos y que hace parte de nuestra espiritualidad como pueblos afrodescendientes, esto es, las manifestaciones culturales propias, las tradiciones, las costumbres, las fuerzas sobrenaturales que rigen la naturaleza, los espíritus de nuestros ancestros que protegen el territorio, las formas propias de relacionarnos con la naturaleza y nuestro conocimiento ancestral¹⁷⁸.

- **Ocupación Colectiva.** Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.
- **Propiedad colectiva.** Los territorios de las comunidades negras son titulados de forma colectiva a nombre del Consejo Comunitario correspondiente. La titulación de tierras ancestrales no puede hacerse a nombre de un individuo o una familia, ya que esto significaría poner en riesgo el carácter comunitario de la tierra. Igualmente, la propiedad implica para las comunidades el cumplimiento de la función social y ecológica de la misma¹⁷⁹.
- **Prácticas tradicionales de producción.** Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las

¹⁷⁸. CORONADO, Sergio Andrés. *Territorio: derecho fundamental de las comunidades Afrocolombianas en Colombia*. Bogotá: CINEP, 2010.

¹⁷⁹. *Ibidem*. pág. 67.



comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible¹⁸⁰.

5.4.1 Marco Normativo

A continuación se pretende hacer un resumen de las principales normas relacionadas con los derechos territoriales de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, las cuales se encuentran enmarcados por tres sistemas normativos compatibles¹⁸¹ y armónicos entre sí, cuales son:

- Legislación general, normas aplicables a todos los colombianos.
- Legislación especial, normas que establecen derechos especiales aplicables en beneficios de los grupos étnicos.
- Legislación propia, normas referentes a la tradición cultural de las comunidades.

En la legislación internacional, los derechos territoriales de las comunidades negras han sido reconocidos por diferentes convenios o tratados especialmente relativos a derechos humanos. En el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denominado “Derecho de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y Recursos Naturales, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, refiriéndose al tema que nos ocupa, ha manifestado que el sistema interamericano de derechos humanos, se fundamenta principalmente en: el Artículo XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (la Declaración Americana) y, en el Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la Convención Americana), considerando que las citadas disposiciones, protegen los derechos de dichos pueblos y sus integrantes, sobre la tierra, sus recursos naturales y a su vez sobre sus territorios.

¹⁸⁰. LEY 70 DE 1993, Artículo 2 numeral 7.

¹⁸¹. VÁSQUEZ, Miguel. *Las caras lindas de mi gente negra*. Bogotá: Tres Mundos, 1994. pág. 7.



El Convenio 169 de la OIT, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991 (Art. 1, literal a), manifiesta que se aplica entre otros, a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Dentro de los derechos contemplados encontramos el de consulta a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

A través de la Sentencia C-169 de 2001 de la Corte Constitucional, se ratifica que las comunidades negras son acreedores de los derechos que consagra el Convenio 169 de la OIT, ya que constituyen un grupo social que comparte una identidad cultural distinta a la sociedad dominante.

La Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2007, adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual ha adquirido gran Importancia al momento de acoger e implementar normas y políticas públicas en los países del sistema interamericano. La jurisprudencia de la Corte Interamericana, relacionada con el derecho de propiedad colectiva, ha dicho, que es aplicable a todos los pueblos tribales que mantienen sus formas de vida tradicionales basadas en un vínculo especial con sus tierras y territorios.

El Artículo 93 de la Constitución Política de 1991, ordena la prevalencia en el orden interno, de los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción y, que han sido ratificados por Colombia.



Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se declara el país como Nación pluriétnica y pluricultural, al establecerse en sus Artículos 7 y 8 el reconocimiento por parte del Estado de la diversidad étnica y cultural e instituyendo como obligación tanto del Estado, como de todas las personas, proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Así mismo, en el Artículo 68, se reconoce el derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural y de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos como idiomas oficiales en sus territorios (Artículo 10).

Por su parte, el Artículo 13 en concordancia con el inciso segundo del Artículo 70 ibídem, reconoce la igualdad de las personas ante la ley y el derecho a recibir la protección por parte de las autoridades y trato sin discriminación alguna.

El Artículo 55 Transitorio ibídem, estableció el deber de expedir una ley mediante la cual, se le reconociera a las comunidades negras, el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras que tradicionalmente han venido ocupando, tierras baldías en las zonas rurales ribereñas, especialmente de los ríos de la cuenca del Pacífico, así como a otras zonas del país que presenten similares condiciones.

La propiedad colectiva debe ser ejercida conforme a la función social y ecológica, de modo que contribuya a la defensa del patrimonio natural, en los términos del Artículo 58 de la Constitución Política de 1991, en concordancia con el Artículo 20 de la Ley 70 de 1993.

Por otra parte, a las tierras comunales de los grupos étnicos, dentro de las cuales quedan incorporadas las de las comunidades negras, se les otorgó atributos propios de la propiedad pública, cuales son: la inembargabilidad, inalienabilidad y la imprescriptibilidad, como se describe en el Art. 63. El Artículo 72 de la Constitución de 1991, manifestó que los bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles,



ordenando reglamentar los derechos especiales, que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

En desarrollo del citado Artículo 55, se expidió la Ley 70 de 1993, cuyo objetivo primordial consintió en reconocer el derecho propiedad colectiva a las comunidades negras, que venían ocupando tierras baldías en zonas ribereñas, principalmente en los ríos de la cuenca del Pacífico, fundamentándose en la protección del ambiente, aprovechando las relaciones establecidas por las comunidades con la naturaleza, a través de sus prácticas tradicionales. Adicionalmente, el Decreto 1745 de 1995¹⁸², dio origen a los Consejos Comunitarios como autoridades administrativas dentro de sus territorios, responsables de la administración de los territorios colectivos que les han titulado a las comunidades negras. La Asamblea General como máxima autoridad del Consejo Comunitario, le corresponde aprobar la delimitación de las tierras de las comunidades negras, que serán solicitadas en propiedad colectiva, con base en la propuesta formulada por la Junta del Consejo, así como velar por el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales conforme a la legislación ambiental y prácticas tradicionales de producción, garantizando el manejo sustentable de los recursos naturales.

El numeral 10 del Artículo 1º de la Ley 99 de 1993, consagró que la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Así mismo, dentro del esquema de ordenamiento ambiental del territorio, establecido en la norma (Artículo 7), las cuencas hidrográficas suman un papel importante en la planificación y uso del territorio, robusteciendo así la función ambiental de los territorios colectivos.

¹⁸².DECRETO 1745 DE 1995. Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras".



Sin embargo, el derecho al territorio que poseen las comunidades negras, se puede ver vulnerado, por fenómenos tales como son la falta de titulación de territorios ancestralmente habitados o el desplazamiento forzado, entre otros. En Sentencia T-025 de 2004 y en el Auto de seguimiento 005 de 2009, la Corte Constitucional ha señalado:

“El punto de partida y el fundamento común de la presente providencia es el carácter de sujetos de especial protección constitucional que tienen las comunidades afro descendientes. Esta condición de sujetos de especial protección impone a las autoridades estatales a todo nivel, respecto de la población afro colombiana víctima de desplazamiento forzado, especiales deberes de prevención, atención y salvaguarda de sus derechos individuales y colectivos, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia. Tal carácter de sujetos de especial protección constitucional justifica, como se indicó en la sentencia T-025 de 2004, la adopción de medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos.” (Lo subrayado se encuentra fuera del texto)

La Corte ha manifestado que las comunidades afro descendientes, son sujetos de especial protección por parte del Estado, confirmando así, la necesidad e importancia en el fortalecimiento de la capacidad de administradores de territorios colectivos de los Consejos Comunitarios.



La Ley 160 de 1994¹⁸³, al establecer las funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA- (hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER-)¹⁸⁴, en el numeral 16 de su Artículo 12, manifestó:

"Delimitar de las tierras de propiedad de la Nación, de las de los particulares. También podrá adelantar procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las pertenecientes a las comunidades negras, para los fines previstos en el Artículo 48 de la presente Ley."

En el párrafo del Artículo 48, se enuncia la potestad que tiene el INCORA (hoy INCODER), de adelantar los procedimientos de delimitación de las tierras adjudicadas a comunidades negras, como un mecanismo tendiente a asegurar la protección de los bienes y derechos, conforme al Artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993.

Más adelante dentro de las funciones establecidas a los Procuradores Delegados para Asuntos Agrarios y los Procuradores Agrarios, se indicó en su numeral 3., la de intervenir como Ministerio Público en los procedimientos agrarios relativos a clarificación de la propiedad, la deleitación de las tierras nacionales y el deslinde de resguardos y tierras de las comunidades negras, según el Artículo 92.

El Decreto 2664 de 1994¹⁸⁵, en su Artículo 1, inciso 4, refiriéndose a las tierras baldías que conforme a la Ley 70 de 1993, pertenecen o deban adjudicarse a las comunidades negras, contempló la titulación por parte del INCORA (hoy INCODER), con arreglo a

¹⁸³.COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 160 de 1994. Por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*. Bogotá: El Congreso, 1994.

¹⁸⁴.DECRETO 1292 DE 2003. Mediante el cual se suprime el INCORA y se ordena su liquidación. Mediante el Decreto 1300 de 2003 se creó el INCODER y se determinó su estructura.

¹⁸⁵DECRETO 2664 DE 1994. Reglamentario de la Ley 160 de 1994. Por el cual se dictaron los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.



las normas sustanciales y procedimentales especiales que las rigen; es decir, por lo establecido en la Ley 70 de 1993 y el procedimiento indicado en el Artículo 17 y siguientes del Decreto 1745 de 1995.

El 25 de julio del año 2007 entró a regir la Ley 1152 de 2007, más conocida como el “Estatuto de Desarrollo Rural”, mediante la cual se derogó expresamente la Ley 160 de 1994, sin embargo dicho estatuto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-175 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, toda vez que los procesos de acercamiento con las comunidades indígenas y afrodescendientes, fueron realizados de forma inoportuna, cuando el trámite legislativo ya se encontraba en curso, circunstancia incompatible con la vigencia del principio de buena fe en los procesos de Consulta previa, violando así, la Constitución y el bloque de constitucionalidad que tiene que ver con el Convenio 169 de la OIT. Por lo antes manifestado, la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, recobraron plenamente su vigencia.

En el año 1992, mediante la Ley 6 se efectuó una Reforma Tributaria, en la que la propiedad colectiva de las comunidades negras quedó exenta del impuesto sobre renta y complementarios, exención que se mantiene en el actual Estatuto Tributario¹⁸⁶.

La Ley 388 de 1997¹⁸⁷ manifestó que el ordenamiento del territorio municipal y distrital deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia. (Artículo 6), sin embargo una de las críticas que se le han hecho es que no visualiza la articulación entre el ordenamiento de los territorios colectivos y los municipales.

¹⁸⁶.DECRETO 624 de 1989.

¹⁸⁷.COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 388 DE 1997. Por la cual se modificó la Ley 9 de 1989 y la Ley 8 de 1991.



Con la Ley 507 de 1999¹⁸⁸, se obliga a las autoridades municipales y distritales a dar cumplimiento a las normas legales vigentes relacionadas con los grupos étnicos, al momento de la elaboración de los planes y esquemas de ordenamiento territorial.

En Sentencia T-955 de 2003¹⁸⁹, la Corte Constitucional reconoció a las comunidades negras como pueblos, con derecho de autonomía y expresiones propias de gobierno, al establecer:

“A lo anterior debe agregarse la contribución de la comunidad internacional al proceso de reconocimiento de los grupos étnicos, como colectividades reconocibles, en especial al Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, aprobado por la Ley 121 de 1991, en cuanto sus disposiciones permiten reivindicar con claridad el derecho de las comunidades afrocolombianas 98 a ser tenidas como “pueblos”, atendiendo las condiciones sociales, culturales y económicas que las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, aunado a que se rigen por sus costumbres y tradiciones, y cuentan con una legislación propia –Artículo 1º, numeral a)”.

Los derechos territoriales de las Comunidades Negras Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, más allá de ser un derecho civil o político, debe entenderse como un derecho cultural, que permite la garantía y generación de condiciones, para el disfrute de otros derechos fundamentales, tales como la vida, la salud, el desarrollo, la vivienda, la educación, el medio ambiente, entre otros tantos. Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia T-955/03 M.P. Álvaro Tafur, ha manifestado:

¹⁸⁸. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 507 DE 1999. Por la cual se modifica Ley 388 de 1997.

¹⁸⁹. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-955 del 17 de octubre de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.



“...En suma, las entidades accionadas quebrantan el derecho fundamental de las comunidades negras a las que pertenecen los accionantes a la propiedad colectiva y ponen en peligro su subsistencia, conculcando en consecuencia las bases del Estado social de derecho, dado que toleran, permiten y autorizan las explotaciones de sus bosques, sin reparar en que éstas prácticas

Desconocen sus derechos territoriales y entorpecen su proceso comunitario y sus prácticas tradicionales de producción.”

5.4.2 Derechos políticos garantizados por el derecho al territorio.

5.4.2.1 Conocimiento Ancestral.

Es cualquier conocimiento sobre la conservación, uso, manejo de un recurso genético o parte de este, transmitido en forma oral o escrita, de tipo colectivo y acumulativo a través del tiempo. Incluye además cualquier alteración, modificación o mejora, así como cualquier derivado que utilice el conocimiento de comunidades indígenas o Afro colombianas en la comercialización de cualquier producto o procesos más sofisticados como son la extracción, aislamiento o síntesis de principios activos en los extractos o composiciones usadas por las comunidades negras.

5.4.2.2 Conservación.

El sentido de conservación para las Comunidades Negras, está determinado y orientado desde la perspectiva de sus derechos, esto quiere decir que la conservación



para estas comunidades no es una idea instrumental, ni obedece a las coyunturas conservacionistas de la dinámica local.

- En esa dirección la comunidad negra conserva su Derecho a ser: es decir su identidad como comunidad negra, como grupo étnico, como pueblo negro. Identidad que permanentemente se está construyendo por ser la dinámica social un proceso que no está estático, sino dinámico y sostiene una relación intrínseca con los bosques y naturaleza en general, desde las prácticas productivas y sociales que este pueblo ha construido en su proceso histórico de relacionamiento.
- Con este otro derecho, Derecho a un espacio para ser: aquí se está hablando del territorio, el cual se constituye en el espacio de y para la vida de las comunidades, es una herencia ancestral que la comunidad viene construyendo de generación en generación; donde los recursos naturales se utilizan de manera colectiva a nivel familiar y comunitario desde el,
- Derecho al ejercicio del ser: que hace alusión a la participación autónoma, prácticas culturales y formas organizativas para vivir y defender la identidad y el territorio y los recursos naturales, como soportes fundamentales para cristalizar el,
- Derecho a una opción propia de futuro: Es decir el buen vivir local o bienestar colectivo como pueblo negro. El cual está alimentado y soportado por la identidad propia, que se construye y reconstruye en un territorio a partir de las decisiones autónomas que adopta el pueblo. Desde esa perspectiva:

Lo que se tiene, se cuida

Lo que está amenazado, se defiende

Lo que se perdió, se recupera



Luego entonces en los territorios hay que conservar la tranquilidad desde la cosmovisión de la comunidad negra, la permanencia en el territorio evitando el desplazamiento forzado por la vía de la guerra, los planes de desarrollo institucionales, o los macro-proyectos y normas, los conocimientos y prácticas tradicionales y sociales de producción las formas organizativas y técnicas de trabajo propias de la comunidad, la medicina tradicional, las expresiones artísticas. Dado que estos son los factores que garantizan la existencia de los bosques y el conjunto de recursos naturales existentes en los territorios. Toda esta lógica de conservación la desarrollamos en la práctica en nuestros territorios para mantenernos y desarrollarnos como Comunidades, por medio de las prácticas que recrean los conocimientos y formas de vida tradicional garantizando a futuro la herencia ancestral que ofrezca condiciones de vida digna para los renacientes.

Pero también para aportar a la solución de los problemas ambientales, sociales y éticos que actualmente aquejan a la humanidad. Y creemos que desde allí le estamos aportando a la sociedad global una manera de vida armónica entre el conjunto de la naturaleza y a partir de allí la construcción del Bienestar Colectivo, es decir, bienestar para toda la humanidad.

5.4.2.3 Autonomía.

Se refiere a la capacidad de la comunidad de tomar decisiones libres e independientes en la realización de sus proyectos de desarrollo social, cultural y económico. Esta autonomía implica también la no intervención de actores externos en los procesos de concertación al interior de las comunidades¹⁹⁰.

¹⁹⁰. CORONADO DELGADO, Sergio Andrés. Op. Cit. Pág. 66.



“la PARTICIPACIÓN, no es más que nuestra conciencia movilizada, es nuestra identidad en movimiento, construyendo, conquistando y ejerciendo nuestros derechos para concretar los sueños y aspiraciones de vida y alegría, esperanza y libertad. Podríamos afirmar que AUTONOMÍA = TERRITORIO + IDENTIDAD (Tomado de Rosero Carlos. 8º Consejo Nacional del Palenques/PCN)

5.4.2.4 Autogobierno.

La forma de organización política de la comunidad dentro de su territorio se realizará de acuerdo con las prácticas tradicionales de la misma. La organización de los Consejos Comunitarios facilita la formalización de estas prácticas y permite la interlocución permanente con las instituciones del Estado. Ni la autonomía, ni el autogobierno implican un desconocimiento de la soberanía del Estado, en una situación ideal deberían ser los canales para una relación de armonía entre ambos poderes. ¹⁹¹

5.4.2.5 Etnoeducación.

Es la respuesta al modelo descontextualizado que caracterizó a la educación oficial, en manos de la Iglesia y del Estado, impartida en comunidades negras, indígenas, rurales y urbanas en forma indistinta y que ha tenido como consecuencias fuertes procesos de aculturación entre la población de los grupos étnicos. Mediante la el diseño y aplicación de programas propios a partir de su cultura, su lengua, sus prácticas ancestrales y tradicionales y sus fueros propios y autónomos.

¹⁹¹.Ibídem, pág. 67.



Inicialmente las comunidades exigieron el derecho de contar con profesores pertenecientes a sus comunidades y conocedores de su cultura, posteriormente se comenzó a desarrollar programas propios de educación como experiencias piloto que posteriormente y debido a las luchas de la comunidades organizadas fueron asumida dichas experiencias como parte de la política del ministerio bajo la denominación de Etnoeducacion.

La Etnoeducacion solo fue reconocida a partir de la Constitución Política de 1991, posterior a la cual se reglamenta mediante la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, en la que se establece que “se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos y comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autónomos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones”

En términos puntuales hablar de Etnoeducacion es hablar de educación adecuada para el rescate y fortalecimiento de la identidad étnica, histórica y cultural.

5.4.2.6 Conservación de sus tradiciones.

La tradición es el conjunto de prácticas y conocimientos que adquiere, construye o llegan a la comunidad y que en forma permanente se incorporan a la cotidianidad de la misma, de manera que en forma directa o indirecta alimentan la ancestralidad. En ese sentido la tradición posibilita a adecuación de las prácticas ancestrales a las nuevas condiciones, contextos y realidades.

Sin embargo es indispensable que cada aspecto, costumbre y saber que llegue a la comunidad sea observado a la luz de la ancestralidad y su nivel de afectación cultural a la comunidad.



5.4.3 Marco de Política.

No obstante haberse expedido algunos documentos por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, como el organismo asesor principal del Gobierno en todos aquellos aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, en los que se señalan ejes estructurales de la política tendiente a promover la igualdad de oportunidades para la población afrocolombiana, actualmente no existe una política de tierras, toda vez que no tiene los elementos necesarios para la misma, cuales son la línea base, control y seguimiento, entre otros.

Algunos de los documentos relacionados con el tema son: (Ver Cuadro No. 4)

Cuadro 4. Relación de documentos CONPES

DOCUMENTO CONPES	TEMA
2589 de 1992	Programa BID - Plan Pacífico: Una Nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Costa Pacífica Colombiana. PND: La Revolución Pacífica.
2892 de 1996	Plan de Desarrollo Integral del Alto Patía. PND: El Salto Social.
2909 de 1997	Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras. "Programa de Apoyo para el Desarrollo y Reconocimiento Étnico de las Comunidades Negras" (1997).
3058 de 1999	Estrategia del Gobierno nacional para apoyar el desarrollo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa catalina. PND: Cambio para Construir la Paz.



3169 de 2002	Política para la población afrocolombiana. PND: Cambio para Construir la Paz
3180 de 2002	Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medo Atrato. Ampliación del CONPES 3169 “Política para la población Afrocolombiana. PND: Cambio para Construir la Paz.
3310 de 2004	Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana.
91 de 2005	Metas y estrategia de COLOMBIA para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio 2015
3410 de 2006	Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura” (2006)
3491 de 2007	Política de Estado para el Pacífico colombiano
3553 de 2008	Política de Promoción Social y Económica para el Departamento del Chocó Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal.
3660 de 2010	Política para promover la igualdad de oportunidades para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal.

*Fuente www.DNP.gov.co

Dentro de las estrategias presentadas por los documentos CONPES se encuentran entre otras:

1. Promover la equidad de la población negra/ Afrocolombiana a través de las siete herramientas del Plan de Reactivación Social:
2. Implementar acciones afirmativas a corto plazo,



3. Dotar de un sistema de información que permita la identificación, caracterización, cuantificación y registro de la población negra o Afrocolombiana;
4. Formular el Plan Integral de Largo Plazo para la población negra o Afrocolombiana en cumplimiento de lo establecido en la Ley 70 de 1993;
5. Seguimiento a las Políticas y Estrategias para la población negra o Afrocolombiana enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.
6. Ratificación por parte de Colombia de convenios internacionales en Derechos Humanos e Internacional Humanitario, asuntos ambientales y educativos, tales como la firma con el Gobierno de los Estados Unidos, de un instrumento de acción "Joint Action Plan", con el fin de aunar esfuerzos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población Afrocolombiana.
7. Necesidad de complementar esfuerzos gubernamentales con el sector privado y comunitario, en la focalización de las regiones con mayor población Afrocolombiana y en temas identificados estratégicos con el fin de contribuir a mejorar las oportunidades para un desarrollo integral de dicha población.
8. Incrementación instrumentos ámbito nacional e internacional, tendientes al reconocimiento y valoración el aporte de las comunidades afrodescendientes a la construcción de las naciones, que trasciende un asunto racial para constituir una reivindicación esencial étnica en la construcción de un proyecto colectivo de Nación.

5.4.4 Articulación con otras políticas públicas.

La construcción de la Política Pública de Tierras y Desarrollo para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, requiere de la articulación con otras políticas y normas que en su aplicación ordenada y articulada, constituirán la política en mención.



5.4.4.1 El Derecho a las tierras y el territorio y el Convenio 169 de la OIT.

Sobre la relación de la tierra, el territorio, la conservación ecológica y ambiental y las comunidades que las habitan y utilizan, es importante referirse al Convenio 169 de 1989 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado mediante Ley 21 de 1991, el cual señala que se le debe reconocer a las comunidades locales el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

En cumplimiento del Artículo 13 ibídem, se debe respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna u otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. De acuerdo con los Artículos 14 y 15 ibídem, el Estado Colombiano debe tomar las medidas para salvaguardar el derecho a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellas, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia; proteger especialmente los derechos de estos pueblos a participar en la utilización, administración, y conservación de los recursos naturales existentes.

De esta manera es necesario armonizar, ampliar, fortalecer y actualizar los mecanismos y los marcos jurídicos e institucionales para promover un contexto propicio para el involucramiento y la participación de actores claves, especialmente comunidades afrocolombianas, en la toma de decisión y la gestión de las tierras y



territorios que por efectos de los derechos establecidos son poseedores o deben serles reconocidos.

5.4.4.2 El Derecho a las tierras y el territorio y el Convenio de Diversidad Biológica.

Ahora a través del Convenio de Diversidad Biológica (aprobado mediante la Ley 165 de 1994) se promueve el establecimiento de un sistema de áreas protegidas y el respeto, preservación y mantenimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades locales que tienen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, como estrategias de conservación *in situ*.

De esta manera mediante Decisión VII/28, la Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica, aprobó el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas, el cual señala que el establecimiento, gestión y vigilancia de las áreas protegidas debe realizarse con la participación plena y efectiva de las comunidades tribales, respetando sus derechos de acuerdo con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aplicables. Al mismo tiempo alienta al establecimiento de áreas protegidas que beneficien a las comunidades locales, respetando, preservando y manteniendo sus conocimientos tradicionales; el establecimiento de políticas e instrumentos con la participación de las comunidades locales, para facilitar el reconocimiento legal y la administración eficaz de las áreas conservadas por las mismas, de manera que se logre el objetivo de conservar tanto la diversidad biológica, como los conocimientos, innovaciones y prácticas de dichas comunidades.

El Programa consta de cuatro elementos; en el primero se incluye como meta y actividad realizar con la participación de las comunidades y de los interesados pertinentes, exámenes nacionales de las formas de conservación, incluyendo modelos innovadores de gobernabilidad para áreas protegidas, tales como áreas protegidas co-administradas, áreas protegidas privadas, áreas conservadas por la comunidad,



entre otras; en el segundo elemento se prevé reconocer y promover amplias formas de gobernabilidad de las áreas protegidas y desarrollar planes para involucrar eficazmente a las comunidades, respetando plenamente sus derechos en todos los niveles de la planificación, creación, gobernabilidad y administración de las áreas protegidas, con énfasis particular en identificar y eliminar las barreras que impiden la participación adecuada.

En este segundo elemento también se plantea promover un entorno favorable (legislación, políticas, capacidades y recursos) para la participación de las comunidades en la toma de decisiones y el desarrollo de sus capacidades y oportunidades, para establecer y administrar áreas protegidas, incluidas las conservadas por la comunidad y las privadas¹⁹².

La Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, aprobada mediante la Decisión 523 de 2002 de la Comunidad Andina de Naciones, reconoce que entre los conocimientos y las prácticas tradicionales, existen relaciones indisolubles, pues los primeros nacen, se recrean e innovan a partir de las prácticas cotidianas de aprovechamiento de la biodiversidad, y ambos, son inseparables del hábitat en que se desarrollan y de la cultura a la que pertenecen. Por ello, dentro del Objetivo III, esta Estrategia propone proteger y fortalecer los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades afroamericanas y locales con base en el reconocimiento de sus derechos, entre otras acciones, mediante la consolidación de sus capacidades para lograr esa protección, revertir el proceso de pérdida de sus propios conocimientos, y contribuir activamente a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.

¹⁹² PONCE DE LEÓN, Eugenia y ANDRADE, Germán Ignacio. Op. Cit.



5.4.4.3 El Derecho a las tierras y el territorio y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”.

En ese sentido se articula con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, en la cual de manera genérica sobre este aspecto plantea lo siguiente:

- Avanzar en la elaboración del Plan Nacional de Tierras, basado en un estudio de tenencia y caracterización de las tierras indígenas y de comunidades negras.
- Lograr que los gobernadores y alcaldes incorporen en sus presupuestos de inversión las partidas necesarias para contribuir en la solución de las carencias en las ADR.
- Constitución Zonas de Desarrollo Empresarial.
- Trabajar con el IGAC y Min-Ambiente para identificar los traslapes que se presentan entre territorios ocupados por comunidades étnicas con áreas del Sistema Nacional Ambiental.
- Otorgamiento de subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias (Atención a población campesina y desplazada).
- Continuar bajo criterios técnicos la titulación, ampliación, saneamiento y clarificación de la propiedad de las comunidades indígenas, así como, la titulación colectiva a comunidades negras.
- Prestar asistencia técnica y acompañamiento a la formulación y presentación de proyectos productivos.
- Fortalecer procesos de transferencia de tecnología y asistencia técnica bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con la participación de la Corporación Colombiana de investigación Agropecuaria CORPOICA, el



Instituto CENIS Colombia y mejorar el acceso a programas de capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y Ministerio de Educación

- Los bienes y derechos ubicados en el Departamento Archipiélago en poder de la DNE: los bienes, los rendimientos y los frutos que generen los mismos, localizados en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuya extinción de dominio se haya decretado conforme a la Ley 793 de 2002, deberán destinarse prioritariamente, a programas sociales que beneficien a la población raizal.
- Entre otros aspectos que comprenden la titulación, dotación y ampliación de tierras para las comunidades negras como la promoción del desarrollo económico y social de las mismas.

Así las cosas el documento CONPES 3310 del 20 de septiembre de 2004, tiene entre sus propósitos, *“identificar, incrementar y focalizar el acceso de la población negra o afrocolombiana a los programas sociales del Estado, de tal manera que se generen mayores oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo y mejorar las condiciones de vida de esta población, a través de la implementación de acciones afirmativas”*¹⁹³.

Como acciones afirmativas, se establece que el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *“gestionarán con otras entidades del Gobierno Nacional y con las entidades territoriales la articulación de sus planes y procesos regionales y locales, de desarrollo,*

¹⁹³ Para efectos del documento CONPES mencionado, “se entiende por acciones afirmativas el conjunto de directrices, programas y medidas administrativas orientadas a generar condiciones para mejorar el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social, cultural y promover la integración de la población negra o afrocolombiana.”



ordenamiento territorial, planes de etnodesarrollo de las comunidades étnicas,(...) de tal manera que respondan a las realidades y particularidades de las comunidades negras o afrocolombianas teniendo en cuenta su participación, propuestas y prioridades.”

5.4.4.4 El ordenamiento territorial y las comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el Artículo 286, establece que las Entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, de igual manera, abre el espacio para que las regiones y provincias puedan adquirir tal carácter. En la misma forma, expresa en el Artículo 287 que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, con los derechos a gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y participar en las rentas nacionales. Para el caso específico de los territorios indígenas, en el Artículo 330 constitucional se establece que estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las funciones de: Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; Percibir y distribuir sus recursos; Velar por la preservación de los recursos naturales; Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional; Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren.



Las disposiciones constitucionales reseñadas, expresan un reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, conforme al Artículo 7 Superior, mediante la elevación a la categoría de Entidades Territoriales, a los territorios indígenas, pero dejando a un lado de la caracterización de Entidades territoriales a los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras, que sólo van a adquirir un carácter especial y de reconocimiento a sus derechos superiores consagrados en el Convenio 169 de la OIT, el cual estableció que *“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”*, mediante el Artículo 55 Transitorio Constitucional y su desarrollo legislativo posterior (Ley 70, Decreto 1745 de 1995), pero sin alcanzar el estatus de Entidad Territorial.

En la actualidad, las Comunidades Negras, Afrocolombianas y Palenqueras, que alcanzan a constituirse como territorios colectivos de comunidades negras, están desprovistas de percibir transferencias, y por lo tanto desarrollar sus propios planes de Etnodesarrollo de acuerdo a sus propios usos y costumbres y de conformidad con el derecho a la autodeterminación de los pueblos, traducido en el autogobierno, en el mismo nivel que las comunidades indígenas, lo que se traduce en una desigualdad con los anteriores y un franco desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales consagrados en el Convenio 169 de la OIT y aprobado mediante Ley 21 de 1991 por el Estado Colombiano.

El Convenio 169 de la OIT establece en el Artículo 6. I. “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: (...) establecer *los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos*



*apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. Además, el citado Convenio en su parte VIII, relativa a la Administración del Convenio, numeral I y II. “La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen **instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados**, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los **medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.**” “2. Tales programas deberán incluir: a) La planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio; b) La proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.”*

Sin embargo, la Constitución Política de 1991, consagró en su Artículo 63 que las tierras comunales de grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, al igual que las tierras de resguardo de Comunidades Indígenas, los bienes de uso público, los parques naturales, el patrimonio arqueológico de la Nación, lo que coloca en igualdad de condiciones, a los territorios colectivos de comunidades negras, respecto a las los resguardos indígenas, con relación al señalamiento como bienes de vital importancia para la nación, que adquieren el estatus de públicos y por lo tanto la necesidad de garantizar su permanencia en el tiempo como bienes colectivos y de uso y goce general y en el caso de los grupos étnicos, como de uso colectivo de las comunidades.

Dentro de la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial 1454 de 2011 se establece que *“el Ordenamiento Territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente*



*a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, **el fortalecimiento de la identidad cultural** y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, **atendiendo a la diversidad cultural** y físico-geográfica de Colombia. (...) **propiciará las condiciones para concertar políticas públicas** entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, **étnica y cultural** e identidad regional y nacional.*

En ese sentido es necesario articular a la materialización de dicha Ley, el reconocimiento de los Territorios Ancestrales de Comunidades Negras como entes territoriales que promueven su desarrollo autónomo y la conservación ambiental de los mismos y de la nación.

5.5 Ejes estructurantes de la política pública.

Los Ejes que estructurarán las acciones de Estado para la apropiada atención de esta población en el futuro constituyen la garantía de la aplicación y desarrollo de sus derechos para que el Estado Colombiano sea una sociedad incluyente, participativa, respetuosa y más humana, con líneas de acción, son:

5.5.1 Eje de Cultura e Identidad.

- Reconocimiento, visibilización y fortalecimiento integral de la cultura e identidad de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, para garantizar el ejercicio de sus derechos y el mejoramiento de sus condiciones



de vida, con énfasis en derechos humanos y derechos étnicos; a través de planes, programas, proyectos, acciones, y recursos para los procesos de visibilización, afianzamiento y promoción de sus formas de vida, cosmovisión, usos, costumbres y prácticas culturales.

- Fomento y desarrollo de la cultura de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales a través de medidas y estrategias que garanticen su preservación, protección y transmisión a las diferentes generaciones, especialmente jóvenes, niñas y niños residentes en la capital.
- Garantía para la consolidación y conservación de los valores éticos y espirituales de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, conservando la esencia que lo ha caracterizado ancestralmente.
- Promoción del Reconocimiento nacional e internacional del patrimonio tangible e intangible de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, representado en sus diferentes expresiones, como parte del legado cultural de este pueblo al patrimonio de la Nación.
- Reconocimiento y valoración del conocimiento tradicional y propiedad intelectual, biológica y energética de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.
- Garantía para la construcción de relaciones de entendimiento intercultural entre las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales y el conjunto de la población Nacional.



5.5.2 Eje de Participación y Autodeterminación.

- Inclusión real y efectiva de representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, en las instancias de participación, planificación, toma de decisiones, seguimiento y control de las materias que los afecten.
- Garantía de acciones de participación de las mujeres y los hombres de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, como acción política organizada para su empoderamiento en el ejercicio de su ciudadanía diferenciada que incida en las decisiones públicas que las/os afecten, relativas a sus derechos, necesidades e intereses.
- Garantía de la participación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales en las decisiones que afecten su desarrollo cultural, político, ambiental y económico a través de la Consulta Previa, Libre e Informada como derecho fundamental para la preservación de la integridad étnica, social, económica y cultural de estos pueblos.
- Fortalecimiento al proceso organizativo de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales para garantizar el ejercicio ciudadano de participación.
- Garantía de las condiciones y oportunidades de participación, en materia de información, comunicación, movilización y formación, para el ejercicio efectivo y el cumplimiento de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos y las



ciudadanas del país, y los derechos especiales reconocidos a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.

5.5.3 Eje de Desarrollo Económico y Generación de Ingresos.

- Diseño e implementación de programas y proyectos con apoyo técnico y financiero, para fomentar las actividades productivas y económicas propias de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, así como otras derivadas de los programas nacionales para el fomento de la empleabilidad, el autoempleo y el emprendimiento, de manera que se mejoren sus ingresos familiares y sus condiciones de vida.
- Inclusión de la producción artística de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales como forma de emprendimiento y empleabilidad propio de estas comunidades.
- Promoción de la condición multilingüe de los Raizales y Palenqueros para su inclusión en programas educativos, de turismo y desarrollo económico en el orden nacional, como un medio de empleabilidad y de productividad.

5.5.4 Eje de Protección y Desarrollo Integral:

- En este eje se incluye la protección de la seguridad alimentaria y nutricional de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales acorde a su cultura y la protección de sus condiciones de subsistencia.
- Incorporar concepciones de desarrollo propio de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales a los programas, planes y proyectos que en el Distrito se adopten y se desarrollen en su beneficio.



- Reconocimiento de la justicia económica con un compromiso público de garantizar la superación de la desigualdad económica y la exclusión política para lograr el apropiado desarrollo humano de este grupo étnico.

5.6 Lineamientos de política pública de tierras; territorios y desarrollo rural para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.

5.6.1 Tierras y Territorio.

- Adelantar los procesos de homologación de los territorios de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, como Entidades territoriales en igualdad de derechos a otros grupos étnicos del país y en concordancia con los Artículos 1, 7, 13, 63, 93, 286, 287, 310, 330 de la Constitución Política de Colombia y el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.
- En cumplimiento del marco legal respecto de los derechos de las comunidades negras a titular las tierras que han ocupado ancestralmente y que cumplen con características similares al Pacífico, priorizar y agilizar las solicitudes de titulación en calidad de “Tierras de las Comunidades Negras” que dichas comunidades hayan solicitado y soliciten encontrándose en la condición señalada.
- Garantizar el reconocimiento de los Derechos Territoriales del Pueblo Raizal, a través de la titulación colectiva de los territorios ancestrales, la municipalidad étnica y otros instrumentos jurídicos, los cuales están comprendidos por las Islas, Islotes, bancos, zonas de manglar, ecosistemas arrecifales, áreas



marinas y submarinas, comprendidas dentro de la jurisdicción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- Compatibilizar la titulación colectiva en calidad de “Tierras de las Comunidades Negras” atendiendo al reconocimiento de la posesión y uso de los territorios de dichas comunidades, con las Islas, Islotes, bancos, zonas de manglar, ecosistemas arrecifales, áreas marinas y submarinas, que han venido siendo asentamiento ancestral de las comunidades en referencia y espacios de uso por dichas comunidades, de conformidad con lo preceptuado en el Convenio 169 de 1989 y la Ley 21 de 1991.
- Compatibilizar la titulación colectiva en calidad de “Tierras de las Comunidades Negras” con las Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, en función de reconocer la función ecológica y ambiental de dichos territorios y la de equiparar los derechos de los grupos étnicos y garantizar el precepto constitucional de garantizar la igualdad real.

5.6.2 Desarrollo Productivo.

- Garantizar la gestión de los recursos económicos que permitan la formulación y desarrollo de los planes de uso, manejo y ordenamiento territorial de los “Territorios de las Comunidades Negras”.
- Gestionar los Recursos económicos que permitan la implementación de los Planes de Etnodesarrollo Zonal, Regional y Nacional de los Consejos Comunitarios y los territorios de asentamiento ancestral de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.



- Articular la gestión de los recursos naturales y biológicos que se encuentran dentro de los territorios de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales con políticas globales, nacionales y regionales respecto de los mecanismos financieros en Cambio Climático.
- Compatibilizar y articular los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes de Ordenamiento Territorial con los Planes de Etnodesarrollo y los Planes de Uso Manejo y Ordenamiento Territorial de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.

5.6.3 Alcances

El presente documento que contiene los “Lineamientos de Política de Tierra y Desarrollo para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales”, se constituye en un referente para la atención integral en dicha materia a las comunidades en referencia en tres aspectos fundamentales:

- Apoyo y orientación para el desarrollo de políticas institucionales para la Titulación, Ampliación y Saneamiento de las Tierras y Territorios Ancestrales de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, en el territorio nacional.
- Articulación de acciones al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Hacienda, Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC y con entidades del sector y del nivel intersectorial, así como con actores de la sociedad civil involucrados.



- Identificación de los incentivos que generen una efectiva aplicación de la política pública de tierras y desarrollo para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.

Lo que se busca es la formulación de una política de Estado, con garantía y sostenibilidad que posibilite la transformación positiva y estructural de las situaciones de inequidad en que se encuentran las comunidades sujetos de dichas acciones y así, garantizar mejores condiciones de vida para las mismas.

5.6.4 Actores y Roles.

La definición de la Política Pública, implica la vinculación de diferentes actores del sector, así como, la participación de las comunidades organizadas con quienes se adelantará un proceso de concertación y diálogo permanente. Para la implementación de estos lineamientos se requiere de la participación activa de los espacios comunitarios e institucionales de participación, los cuales en términos de sus competencias y responsabilidades, son fundamentales para garantizar condiciones de éxito al proceso. (Véase el Cuadro No. 5)

Cuadro 5. Actores y Roles.

ACTOR	ROL
INCODER:	Encargado de adelantar el proceso de titulación colectiva de los consejos comunitarios, y además de diseñar los proyectos productivos necesarios para asegurar la supervivencia mediante ingresos propios de esas comunidades.



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
Departamento Nacional de Planeación, DNP:	Continuar con los análisis de política sobre protección de derechos territoriales afro, negros, palenqueros y raizales con el fin de apropiar los recursos necesarios y distribuirlos de la manera más eficiente.
Ministerio del Interior y de Justicia,	
Ministerio de Ambiente:	Asistencia Técnica para la Consolidación del Proceso de Ordenamiento Territorial del Municipio en relación con el título colectivo. Planes de agua potable y saneamiento básico.
Ministerio de Vivienda	Formulación de proyectos de mejoramiento integral de barrios, generación de suelo, oferta de vivienda de interés social y titulación masiva de predios urbanos.
Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC:	
Corporación Autónoma Regionales	
Unidad de Atención y Reparación de Víctimas:	Planes de retorno a poblaciones desplazadas que deseen retornar.
Congreso Nacional:	Crear legislación con la respectiva financiación para subsanar los siguientes puntos, destinados a extender la Ley 70 más allá de los territorios del Pacífico y las Islas de San Andrés y Providencia.



	<p>1. La dificultad para titular colectivamente las tierras que habitan la población Palenquera en la región Caribe.</p> <p>2. La imposibilidad de ajustar a los límites de la Ley 70 las particularidades de territorios insulares habitados por la comunidad raizal y de aquellos que son observados como extensión del territorio continental del Pacífico y</p> <p>3. La titulación individual que se realiza para comunidades “afro” en zonas de colonización en departamentos como Arauca, Guaviare y Putumayo.</p>
Alcaldías y Gobernaciones:	Adecuado los planes de desarrollo local con los consejos comunitarios, pero en general mostrar sensibilidad por la protección de los derechos territoriales negros. Es trascendental que las acciones tendientes a su protección sean reconocidas no sólo a nivel local sino nacional.
Organizaciones Representativas de las Comunidades.	
Espacios de Interlocución	
Consejos Comunitarios	
Asociaciones de Productores Afrocolombianos.	



5.6.5 Objetivo.

Articular la normatividad existente, así como, las acciones institucionales e interinstitucionales para la construcción y puesta en funcionamiento de la política de tierras, territorio y desarrollo rural para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.

5.6.6 Estrategias Generales

Dentro de las principales estrategias, se plantea a siguiente:

5.6.6.1 Titulación Colectiva dentro y fuera del Pacífico.

Focalizar los procesos de titulación colectiva a Comunidades Negras Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales en las zonas que con similares características a las del territorio región del Pacífico, no han sido tituladas o se encuentran en proceso de titulación. De igual manera dar atención a los procesos que en el Pacífico se encuentran pendientes por titular.

5.6.6.2 Adquisición de Predios

Las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales han tenido a lo largo de la historia importantes posesiones de tierras y territorios en los valles interandinos de los ríos Cauca, Patía y Magdalena, la región del Caribe entre otras zonas del país, durante años y debido a procesos expansionistas de la agroindustria, la ampliación de la frontera agrícola para megaproyectos agrícolas, pecuarios y de infraestructura, esto ligado al conflicto armado interno que vive el país, generó que



dichas comunidades fueran perdiendo sus tierras; situación que en la actualidad las tiene en una grave crisis de hábitat, alimentaria, lo cual restringe el goce efectivo de los derechos enmarcados en nuestra constitución. En la dirección de generar “prosperidad para todos”, la política de tierras y territorio, debe generar procesos efectivos y participativos de compra de predios que posibilite a estas comunidades el desarrollo de proyectos sociales, económicos y culturales que les garantice la supervivencia como pueblo.

5.6.6.3 Restitución de Tierras

El Estado colombiano ha reconocido que el conflicto armado interno ha dejado cientos de personas que debido a la violencia se han convertido en víctimas. La Ley 1448 de 2011 reconoce en su Artículo tercero que son víctimas todas aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves a los Derechos Humanos, con ocasión del conflicto armado interno.

En relación con los derechos territoriales, el decreto reglamentario de la Ley de víctimas y restitución de tierras, enmarca claramente la relación entre daño cultural y afectación de los derechos territoriales, en tanto un menoscabo de los mismos produciría la “pérdida o deterioro de la capacidad para la reproducción cultural y la conservación y transmisión intergeneracional de su identidad o la imposibilidad de desarrollar y transmitir sus saberes ancestrales.” (Artículo 8, Decreto 5635 de 2011). El artículo 9, por su parte, describe el daño ambiental y territorial, como aquel que producto de las acciones victimizantes, afecten los ecosistemas naturales, la sostenibilidad y sustentabilidad de los territorios de las comunidades y agrega que: “La restauración del entorno natural y la adopción de medidas para su protección serán condiciones básicas para garantizar la salvaguarda de la relación indisoluble entre territorio, naturaleza e identidad cultural.”



Por su parte, describe las afectaciones territoriales como aquellas que generan pérdida del acceso o disfrute de los lugares y espacios de uso y aprovechamiento colectivo e individual por parte de los integrantes de la Comunidad. El confinamiento es una forma de abandono, ya que limita a la Comunidad y al individuo el uso y el goce de la totalidad del territorio. (Artículo 110) Seguidamente, y en coherencia con lo anterior, el Artículo 12 describe el Procedimiento de Restitución de derechos territoriales como “el trámite judicial que tiene por objeto el reconocimiento de las afectaciones y daños territoriales, para la recuperación del ejercicio pleno de los derechos territoriales de las Comunidades vulneradas en el contexto del conflicto armado interno.”

El Decreto 4536 reafirma la necesidad de la supervivencia cultural para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, en relación estrecha con la protección y restitución de los derechos territoriales. El Artículo 40, por su parte, sobre el Derecho al Territorio, indica lo siguiente: La pervivencia de las Comunidades entraña el ejercicio efectivo del derecho colectivo sobre sus territorios, en virtud de la estrecha relación cultural que mantienen con los mismos. El territorio es reconocido y comprendido como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su desarrollo autónomo. En los casos en los que la comunidad o algunos de sus miembros hayan perdido o se encuentren en riesgo de perder el dominio, uso o acceso territorial por razón del conflicto a que se refiere el Artículo 3 de este Decreto, el Estado garantizará el pleno disfrute de los mismos en la medida en que las condiciones de seguridad lo permitan.”

Debe propiciarse, sin embargo, el retorno de las comunidades desplazadas a sus territorios, lo que puede hacerse en el marco de los Planes de Reparación Integral, que conduzcan a la titulación de tierras colectivas, en caso de carecer de él, o de ser necesario, a la ampliación o saneamiento del mismo. Serán susceptibles de



restitución, y no se podrán titular a otro pueblo distinto a los negros, afros, raizales, palenqueros, los siguientes, en relación con los requerimientos de la Ley 70 de 1991:

- Las tierras de las comunidades
- Las tierras sobre las cuales se adelantan procedimientos administrativos de titulación o ampliación de tierras de comunidades.
- Las tierras de ocupación histórica o ancestral que las comunidades conservaban, colectiva o individualmente, el 31 de diciembre de 1990.
- Las tierras comunales de grupos étnicos.
- Las tierras que deben ser objeto de titulación o ampliación de tierras de comunidades por decisión judicial o administrativa nacional o internacional en firme.
- Las tierras adquiridas por INCODER en beneficio de comunidades de las que es titular el Fondo Nacional Agrario.
- Las tierras adquiridas a cualquier título con recursos propios de las comunidades, por entidades públicas, privadas o con recursos de cooperación internacional en beneficio de comunidades que deben ser tituladas en calidad de tierras de las comunidades.

Su reclamación debe regirse por los procedimientos descritos en el Título II y III del Capítulo V del Decreto 4536 de 2011.

5.6.6.4 Ampliación y Saneamiento de Títulos Colectivos.

Existen Títulos colectivos en calidad de “Tierras de las Comunidades Negras”, los cuales requieren ser ampliados en algunos casos, dado que los territorios de asentamiento ancestral y uso de dichas comunidades superan la extensión titulada, y por efecto de errores a la hora de presentación de la solicitud o errores técnicos en el proceso georreferenciación los mismos quedaron incompletos y requieren ser



adjudicados a dichas comunidades vía el proceso de ampliación del título colectivo. De igual manera se ha titulado Consejos comunitarios, en los cuales ha quedado importante número de propiedades privadas, las cuales entorpecen la labor administradora del Consejo comunitario, se requiere estudiar la situación de los predios que han quedado dentro del área titulada en calidad de propiedad privada, para establecer la procedencia legal para su saneamiento.

5.6.6.5 Etnodesarrollo.

Desde la práctica de vida de las comunidades, se avanza en la construcción conceptual de elementos articulados a la dinámica territorial, identitaria y cultural de las comunidades, a partir del nivel de sus satisfactores, ligados a éstos, se construye el concepto de etnodesarrollo; de esta manera, el enfoque de etnodesarrollo toma de la experiencia de las organizaciones étnicas en América Latina. Según Partridge y Uquillas (1996, pág., 6) en las últimas dos décadas el etnodesarrollo ha sido un tema fundamental en la agenda de las organizaciones por el reconocimiento de la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación racial, etnocidio y los remanentes del colonialismo. Según el Banco Mundial, el concepto de etnodesarrollo se origina por el atraso material de los pueblos étnicos en América Latina, en este sentido, el desarrollo sólo puede ser alcanzado con la implementación de políticas públicas que involucre la experiencia de las comunidades y la satisfacción de sus necesidades desde su diversidad cultural.¹⁹⁴

El etnodesarrollo entonces, comprende factores multidimensionales los cuales caracterizan a un pueblo, una comunidad, en definitiva un grupo humano y su relación con su entorno, algunos factores trascendentales comprende, el territorio, la

¹⁹⁴ PARTRIDGE, William L. y UQUILLAS, Jorge E, En: *Plan de Desarrollo Integral y de Largo Plazo para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal*. Bogotá: DNP 2006-2019, 1996. Pág. 6.



economía, las relaciones con el entorno, la identidad, la cultura, las relaciones sociales, ambientales etc; que le dan sentido a un ser culturalmente diferenciado, mas sin embargo sus condiciones históricas lo mantienen en situaciones de desigualdad. El etnodesarrollo visto desde esta perspectiva, motiva la institucionalidad de un estado para elaborar políticas públicas efectivas y eficaces que le permitan a la población sujeto de la misma, salir de la situación de marginalidad en que se pueda encontrar, entender y construir las sensibilidades de los actores externos a la realidad del pueblo o la comunidad es parte de los desafíos de la institucionalidad del Estado.

En ese sentido para el caso de estos lineamientos de política pública de tierras y desarrollo para comunidades negras, afrocolombianas, Palenqueras y raizales, algunas de las realizaciones en materia de etnodesarrollo, comprenderá la aplicación de proyectos productivos, orientados a suplir los requerimientos alimentarios, nutricionales de las zonas en que la población sujeto se encuentra localizada, (Autonomía Alimentaria), y la generación de ingresos económicos que les posibiliten la seguridad social y la adquisición de bienes y servicios para vivir en dignidad y derechos.

5.6.6.6 Implementación de proyectos productivos y de etnodesarrollo.

En la dirección de que la política pública de tierra, territorio y desarrollo rural para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales avance hacia generar mejores condiciones de vida para dicha población, las actividades productivas, deberán enfocarse hacia la articulación y el etnodesarrollo, de allí que; ***“el desarrollo debe ser concebido como un proceso multidimensional que involucra los principales cambios en la estructura social, instituciones nacionales y actitudes populares; asimismo, la aceleración del crecimiento económico como la reducción de la inequidad y la erradicación de la pobreza.*”**



El desarrollo, en esencia, debe representar la gama total de cambio por el cual un sistema social entero cambia a diversas necesidades básicas y deseos de los individuos y grupos sociales dentro de ese sistema, un cambio de las condiciones de vida consideradas como poco satisfactorias hacia una mejor condición material y espiritual.”¹⁹⁵

De esta manera se enuncian algunos ejes para la planificación y materialización del etnodesarrollo y la productividad en los territorios ancestrales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales. La generación de ingresos económicos y la generación de condiciones materiales específicas para la autonomía alimentaria, la seguridad y permanencia en los territorios, pasa por promover escenarios como los siguientes:

- Fomento y desarrollo de los planes de uso, manejo y ordenamiento territorial de los territorios como estrategia de planificación de los mismos.
- Fomento de un modelo de empresa económico y social a partir de las potencialidades de los territorios en lo ambiental, ecológico y recursos genéticos, incorporados a mercados verdes y justos.
- Formación del talento humano y programas de compensación e incentivos para el desarrollo económico y la competitividad.
- Incentivos a la generación productiva, (Capitales Semilla y Fondos Rotatorios) para el montaje de iniciativas productivas, económicas, sociales, culturales y de transformación agroindustrial.
- Garantizar el acceso al crédito reduciendo las restricciones y adoptando medidas especiales para las iniciativas empresariales, productivas y de transformación industrial de las Comunidades.

¹⁹⁵ TODARO, Michel 2000. En Instituciones, desarrollo y regiones: el caso de Colombia, Barranquilla, Universidad del Norte. 2011. pág. 16.



- Fortalecimiento de su institucionalidad, espacios propios y comunitarios de organización y gestión, así como, la interlocución con la institucionalidad del Estado y la Cooperación Internacional.
- Superación de los escenarios conflictivos en los territorios a través del fortalecimiento y empoderamiento comunitario, como, la intervención organizada, planificada y concertada por parte del Estado.
- Incentivos al mantenimiento de las estrategias tradicionales de economía como mecanismo de pervivencia cultural.

5.6.7 Ruta metodológica para la gestión de los Lineamientos de Política.

El diagnóstico derivado del análisis de las condiciones para el acceso, permanencia y productividad de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales a las tierras y territorios, sugiere la adopción de una ruta metodológica para la gestión participativa orientada a garantizar la eficacia y eficiencia de las estrategias identificadas.

Esta ruta contempla seis momentos en los que la articulación entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y demás actores involucrados, se dan en condiciones diferenciadas, así:

5.6.7.1 Contextualización.

Avanzar en la dirección de la adecuación de la institucionalidad en una perspectiva del reconocimiento efectivo de la diversidad, la identificación de la necesidad y la inclusión, responde a múltiples necesidades entre las cuales está la de garantizar los derechos territoriales de las diferentes poblaciones, equiparar las oportunidades de las comunidades en referencia, valorar la diversidad cultural de la nación y finalmente, garantizar el acceso y titularidad, la permanencia y promover el etnodesarrollo a partir



de actividades productivas estratégicamente relacionadas con su entorno de tal manera, que las mismas sean eficaces en generar las transformaciones requeridas.

En el mismo sentido, delimitar el campo de acción para dar respuesta eficiente y eficaz a estos retos, requiere del diálogo permanente entre los actores del sector y las poblaciones. Por lo tanto, el modelo de gestión de la política de tierras, territorio y desarrollo para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, debe generar procesos de planeación estratégica participativa valiéndose de un liderazgo compartido entre los actores.

5.6.7.2 Definición de la Política.

La promoción de los arreglos institucionales e interinstitucionales necesarios para dar respuesta a escenarios amplios de requerimientos, necesidades y oportunidades, debe tener en el centro entre otros la integración de los recursos y capacidades de todos los agentes implicados para dar cumplimiento a las metas planteadas de manera eficiente.

De esta manera integrar los recursos institucionales e interinstitucionales y las capacidades de innovación y gestión de instituciones y comunidades, determinan las posibilidades para avanzar en la concreción de la política; la política adoptada debe tener entonces la capacidad de agregar los esfuerzos de actores institucionales, como, las organizaciones representativas de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, sector productivo e industrial, autoridades territoriales, incluidas las de los grupos étnicos y la cooperación internacional, quienes junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, compartirán responsabilidades para la implementación de manera eficaz y eficiente.



5.6.7.3. Implementación.

La adopción de criterios de eficacia, participación, articulación de recursos técnicos y financieros como elementos sustanciales en la materialización y desarrollo de la política de tierras, territorio y desarrollo para los pueblos y comunidades étnicas, conduce a la superación del rezago institucional que tienen en la materia las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales y adecúa las capacidades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en el cumplimiento de metas y compromisos derivados de sentencias de la Honorable Corte Constitucional, Leyes y el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, como de los planes estratégicos del INCODER y el Mini Agricultura, de igual manera estimula la generación de incentivos dirigidos al desarrollo económico y social, Etnodesarrollo de las comunidades en mención.

5.6.7.4 Estabilización.

La gestión planificada y coordinada permitirá identificar los avances en la implementación de la política, así como, periodos de estabilización verificables a partir de indicadores de cumplimiento de metas que, agregados, reportan avances en condiciones fundamentales para el cumplimiento del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” y la normatividad a través de las estrategias emprendidas, la reducción de la complejidad de las demandas y la generación de condiciones para la ampliación de los recursos y capacidades institucionales, requeridos para dar respuestas y atender eficientemente los requerimientos en materia de tierras, territorios y desarrollo.



5.6.7.5 Seguimiento y Evaluación.

Para medir los avances y desafíos en el desarrollo de la política, se requiere la creación de un sistema de información de los procesos de titulación de tierras y los avances en materia de etnodesarrollo, lo cual permita a través de un enfoque regional identificar las prioridades de atención en cada región o subregión. De esta manera, se posibilitan el seguimiento y evaluación a las estrategias de tierras, territorio y desarrollo para comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales. Este esquema habilitará un sistema de información que le posibilitará a cada uno de los actores con incidencia directa en la política, emprender acciones de mejoramiento e implementación desde sus competencias propias.

Para asegurar la pertinencia de las acciones de mejoramiento, es necesario que las actividades de seguimiento y evaluación cuenten con la participación de todos los agentes involucrados.

5.6.7.6 Mejoramiento Continuo.

Con la aplicación del Kaizen o el mejoramiento continuo se estimula a las fortalezas adquiridas a través de las estrategias implementadas y permite maximizar el aprovechamiento de las oportunidades estratégicas que se presentan en el contexto de la “Prosperidad para Todos”. *Esta metodología denominada Kaizen requiere de una fuerte disciplina, esa concentración necesaria para mejorar de forma continua, retando nuevas marcas en materia de calidad, productividad, satisfacción de los sujetos a atender, tiempos del ciclo y costos del proceso.* Así mismo, permite corregir las debilidades encontradas y valorar los riesgos que se enfrentan en el cumplimiento de las metas propuestas.



El mejoramiento continuo dirige el proceso de gestión hacia la reactivación de la planeación estratégica participativa, lo que a su vez conduce al reconocimiento de un contexto favorable, debido al impacto de las acciones adelantadas. La continuidad de los procesos de mejoramiento garantiza que se alcanzan estándares, directrices y lineamientos cada vez más efectivos y eficaces en la implementación de la política. Es necesario para monitorear el buen funcionamiento y capacidad de los procesos, como así también su continuos niveles de mejora, contar con un Cuadro de Mando Integral que permita no sólo hacer conocer los planes estratégicos y operativos a los diversos niveles de la organización y etapas de los procesos, sino que además permita informarse a los diversos niveles acerca de lo que está ocurriendo en el lugar donde se implementan las acciones.



CAPÍTULO VI

6. PUEBLOS ÉTNICOS Y ACUERDOS DE PAZ EN COLOMBIA: DE LA LEY DE VÍCTIMAS A LOS ACUERDOS DE PAZ, UN DESAFÍO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN

El capítulo sobre los acuerdos de paz en Colombia reviste una particular importancia en el actual momento, no solo por la coyuntura de la firma de los acuerdos, sino porque de lo que haga el gobierno en este momento en materia de cumplimiento de acuerdos, no solo con la guerrilla de las FARC, sino con los pueblos étnicos depende el éxito del proceso de paz en el corto, mediano y largo plazo; pues en este momento se pretenden sembrar las bases normativas y adecuaciones institucionales de lo que puede ser la “construcción de una paz estable y duradera”. Sin embargo la construcción de una paz estable y duradera pasa obligatoriamente por incluir a los excluidos, en ese sentido se incorpora como capítulo final, los análisis y documentos que sirven de soporte a la gestión e incidencia del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano CONPA, y a la Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los derechos territoriales de los grupos étnicos.

No se podría comprender el contexto del debate sobre la participación o no de los afrocolombianos e indígenas en el proceso de paz, sin tener el contexto previo que ha sido la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y lo que fueron la “Consulta previa”, la participación y posteriormente la implementación de dicha ley con los grupos étnicos, especialmente con los afrocolombianos. A continuación se trabajará el contexto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para posteriormente centrarse en el Proceso de paz y los desafíos en estas materias con los pueblos étnicos.



6.1 «La paz de Colombia» Sin la participación de las principales víctimas del conflicto armado interno: las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras. ¹⁹⁶

La cuestión de la participación de los grupos étnicos en las decisiones que les afecte a ellos y al país, si bien es un derecho consagrado en la Constitución de 1991, y un valor esencial para la democracia colombiana, presenta evidentes falencias en su implementación. Al dar una mirada a lo avanzado en materia de reconocimiento de los derechos consagrados a las víctimas del conflicto armado interno, en el marco de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 del 2011, se puede ver que estas leyes generaron diversos escenarios de participación de estos grupos. Sin embargo, después de cinco años de desarrollo, aún la participación efectiva de los pueblos negros e indígenas sigue siendo un desafío a aplicar por parte de las instituciones del Estado y los diferentes Gobiernos, en sus niveles local, regional y nacional.

El proceso de paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno nacional es una oportunidad para hablar sobre la defensa de preceptos constitucionales como el del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. La prevalencia del interés general (entendido como la defensa de dichos principios constitucionales y no su lectura a rajatabla, que excluye a importantes grupos humanos, como son los pueblos afrocolombianos e indígenas) y el derecho fundamental a la igualdad, son derechos que se han visto vulnerados en el mencionado proceso. Pues, a la hora de concretarse, son muchas las tesis y posiciones que desde las instituciones del Gobierno y sus representantes se esgrimen, cosa que dificulta en gran medida la efectivización de los postulados constitucionales mencionados.

¹⁹⁶ GARCÉS CARABALÍ, Daniel; GRUNER, Sheilla; MONTES LAO, Agustín; GRUESO, Arturo. Et. al. *des/DESDIBUJANDO EL PAÍS/aje: aportes para la paz con los pueblos afrodescendientes e indígenas. territorio, autonomía y buen vivir*. Medellín: Poder Negro, Agosto de 2016. Artículo publicado como mi contribución a este libro.



El presente texto pretende ser una reflexión proactiva y propositiva en cuanto la participación de los grupos étnicos de apoyo en la actual coyuntura nacional (el proceso de paz) y en los planes de reparación colectiva para grupos étnicos. Su nivel de articulación funcional depende de que la reparación colectiva, en perspectiva de justicia étnica colectiva, pueda tener éxito; y que, por consiguiente, la implementación de los derechos colectivos de las víctimas de grupos étnicos en Colombia sea una realidad y no siga siendo una utopía que aviva las luchas de los pueblos.

Por ello, este corto ensayo procura servir de instrumento de reflexión para posibilitar a los tomadores de decisiones en las instituciones de los niveles local, departamental y nacional, verificar el estado de estas cuestiones y orientar la toma de decisiones administrativas y técnicas hacia el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales establecidos.

El texto aborda un marco de referencia en el que se encuentran abordajes conceptuales, filosóficos y legales; un análisis básico sobre los desafíos en materia de participación de las víctimas de grupos étnicos; así como unas reflexiones finales que, a manera de conclusión, pueden contribuir a un nuevo escenario en materia de participación de los grupos de apoyo en los planes de reparación colectiva para grupos étnicos.

6.1.1 Reparación colectiva.

La reparación colectiva de los grupos étnicos en Colombia busca un abordaje integral de su condición de víctimas individuales y de víctimas colectivas; así como la reparación integral, en perspectiva de proteger su identidad cultural y recuperar en otros casos su integridad cultural como derecho fundamental. Además, pretende el reconocimiento y dignificación de estas comunidades, las cuales han sufrido el rigor del conflicto armado interno que vive el país, y con ello diversos daños físicos, morales



y de sus espacios de vida (específicamente, sus territorios como espacio de recreación de la vida y cultura de estos pueblos).

Con la reparación colectiva se busca la recuperación psicosocial, la inclusión ciudadana, la reconstrucción del tejido social, la devolución de la confianza en el Estado, así como la recuperación y el fortalecimiento del Estado social de derecho, y la aplicación de un enfoque diferencial y transformador. ¹⁹⁷

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, o Ley 1448 de 2011, en su Artículo 205 otorgó funciones extraordinarias al Presidente de la República para expedir, por medio de decretos con fuerza de ley, los Decretos 4633, 4634 y 4635 del 2011, los cuales regulan los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a los pueblos diferenciados étnicamente, tales como los pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rom. Con esto buscaba generar el marco legal de la política pública de atención y reparación integral, y de restitución de tierras de las víctimas pertenecientes a estos grupos humanos, con resguardo en la Constitución Política, y los convenios y tratados de derechos humanos incorporados a la Constitución en virtud del Artículo 93, denominado bloque de constitucionalidad. Eso, tanto en relación a las leyes y la jurisprudencia como a los principios internacionales para la resolución pacífica de los conflictos relativos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, promovidos por las Naciones Unidas en la construcción de la paz global.

Para alcanzar esos efectos, la participación efectiva de las víctimas constituye uno de los desafíos más importantes del sistema de reparación colectiva a comunidades y grupos étnicos, en el marco del conflicto armado interno que ha vivido el país. Para su superación, el Gobierno ha comprometido sus esfuerzos institucionales. En

¹⁹⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. “Documento público sobre la reparación colectiva” Bogotá: El Ministerio, 2016. P. 23.



concordancia con el Artículo 1 de los Decretos Ley 4633 y 4635 del 2011, las víctimas de los grupos étnicos tienen derecho a obtener las medidas de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Estas garantías deben realizarse en sus dimensiones individuales, colectivas, materiales, morales y simbólicas, en tanto la protección de su integridad cultural como sujetos colectivos, y atendiendo a sus particularidades como individuos-ciudadanos y como miembros de un pueblo o grupo étnico.

6.1.2 La participación y sus desafíos.

Al abordar la cuestión de la participación de las víctimas étnicas a través de diálogos proactivos en escenarios de trabajo, formación y desarrollo conjunto de políticas públicas, lo primero que se advierte en esta experimentación es la falta de sistematicidad y reglas claras e implementables en la construcción de los espacios participativos y de incidencia de sus organizaciones. Estos espacios carecen de la formulación y seguimiento de las estrategias que implementarán las políticas públicas que les atañen. No obstante esta situación, se pueden advertir diversos espacios promovidos por autoridades institucionales, de cooperación, y algunos autogestionados, que promueven la capacidad técnica de incidencia y gestión de las víctimas, sus líderes y organizaciones, en el afianzamiento y aplicación del marco normativo.

Lo anterior tiene como antecedentes negativos la falta de participación y consulta previa con las organizaciones de víctimas, de derechos humanos y de desplazados afrocolombianos, en lo que a partir del año 2011 constituyó el marco legal que sirve de referencia para las acciones institucionales sobre las víctimas, en especial las víctimas de comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales; esto es, el Decreto Ley 4635 del 2011.



Este Decreto ley, y su débil desarrollo, requiere de una evaluación independiente, que haga recomendaciones al Gobierno nacional a través de las instituciones responsables, la Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Ministerio del Interior, como instituciones rectoras de la implementación de las políticas correspondientes a las víctimas de grupos étnicos.

Aspectos como los de una participación efectiva que facilite que las víctimas tengan la capacidad de gestionar procesos que mejoren su calidad de vida, desde el punto de vista en que las políticas públicas les generen acceso a los medios y factores de producción para dignificar sus vidas, en los contextos en que después de los hechos victimizantes ellos hayan decidido rehacer sus vidas.

Lo anterior implica un mayor compromiso de las autoridades administrativas del orden local, o sea, las alcaldías; regional, las gobernaciones, y en el orden nacional unas directrices y presupuestos claros y permanentes sobre la incorporación en los modelos de desarrollo de la perspectiva de las víctimas de grupos étnicos.

El reciente proceso de formulación de los planes de desarrollo de los nuevos mandatarios (en los municipios y departamentos), hace pensar en los desafíos que se tienen en materia de abordaje, seguimiento y construcción de nuevos enfoques de trabajo que posibiliten clarificar el horizonte en materia de participación efectiva de las víctimas, y a través de estos, el mejoramiento de sus condiciones de vida en los contextos donde se encuentren. En especial con las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, se encontró que en dicha formulación se hacía fácil incorporar la generalidad correspondiente al marco de la Ley 1448 del 2011, más una débil incorporación de aspectos relativos a las víctimas de grupos étnicos, Decretos Ley 4633 y 4635 del 2011, incluso en departamentos con un gran peso poblacional de grupos étnicos, como por ejemplo Cauca, Nariño, Chocó, Guajira y Bolívar, entre otros.



El panorama respecto de las víctimas de grupos étnicos es más confuso, cuando se observa que la coyuntura del proceso de paz con las FARC excluyó del diálogo la mirada de las principales víctimas del conflicto armado interno: los miembros de los pueblos afrocolombianos e indígenas, quienes en sus territorios, vida y cultura han soportado el mayor impacto de la brutalidad de la guerra. Desde el inicio de las conversaciones instaladas en La Habana, Cuba, las autoridades y organizaciones históricas y representativas de estos dos pueblos abogaron para que los territorios de las comunidades negras e indígenas, sometidos a profundas presiones y violencias, tuvieran un lugar en los diálogos; lugar que esencialmente buscaba que a través de dichas negociaciones se protegieran los derechos ya conquistados por estos pueblos mediante luchas pacíficas.

La respuesta permanente, tanto del gobierno como de las FARC, fue que los diálogos no afectan los derechos conquistados por los grupos étnicos. Sin embargo, la situación fáctica de los territorios confirman lo contrario, pues en los últimos veinticinco años, y más especialmente en los últimos dieciséis, el conflicto armado interno se incorporó de manera radical en los territorios indígenas y afrocolombianos (especialmente a través de la siembra y comercialización de coca y cocaína), como territorios de tránsito y corredores estratégicos; y en los últimos tiempos, con la minería ilegal, que ha cambiado radicalmente el paisaje de estos territorios, sometiendo a profundas vulneraciones a sus pueblos y comunidades.

Sin embargo, después de más de cuatro años de negociaciones y avances en la agenda trazada, los pueblos afrocolombianos e indígenas no han logrado tener un espacio en la Mesa de Conversaciones que posibilite plantear sus puntos de vista y preocupaciones, y que se les explique de qué manera sus territorios no están siendo afectados en las negociaciones. Más aun, cuando varias de la zonas previstas para la concentración del grupo armado concuerdan con territorios de los grupos étnicos.



Ante los desafíos que implica para los derechos de los pueblos negros e indígenas el posconflicto (o sea, el escenario después de la firma de los acuerdos de paz de La Habana entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC), las organizaciones históricas afro (PCN, AFRODES, Foro Interétnico «Solidaridad Chocó», CNOA, Cambiri, entre otras), impulsan el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA). Más adelante, en alianza con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), confluyen en lo que hoy es la iniciativa interétnica más importante en materia de paz, denominada Comisión Interétnica, a la que se han vinculado otras organizaciones nacionales indígenas.

Es inexplicable la posición de la Mesa de Conversaciones respecto a su negativa para atender oficialmente a la Comisión Interétnica, y al no diálogo con las organizaciones afrocolombianas e indígenas que tienen una postura consistente respecto de sus derechos y los desafíos del posconflicto. En un cálculo propio de la politiquería tradicional, impulsada desde el Ministerio del Interior y con la anuencia de liderazgos afrocolombianos claramente identificados como corruptos, la mesa convoca una delegación de afrocolombianos e indígenas en clara contradicción con lo planteado por la Comisión Interétnica:

Con el objetivo de contribuir a garantizar el enfoque étnico, territorial y diferencial en la implementación de los acuerdos sobre los diferentes puntos de la Agenda, y en esa medida afianzar el respeto y protección de la diversidad étnica y cultural, las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP nos reuniremos con representantes de los pueblos y comunidades indígenas, Rom y afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, para escuchar sus recomendaciones.

Los próximos 20 y 21 de junio recibiremos en la Mesa de Conversaciones los aportes y propuestas de estas comunidades, que servirán de insumo en el marco del punto 6 de la Agenda del Acuerdo General “implementación, verificación y refrendación”.



Las delegaciones en la Mesa nos encontraremos con 10 miembros de las comunidades indígenas, cinco personas escogidas por las organizaciones que hacen parte de la Mesa Permanente de Concertación Indígena y cinco seleccionadas por la Mesa de Conversaciones; así como con 10 representantes de comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, cuatro personas escogidas por las organizaciones que hacen parte del Espacio Nacional de Consulta Previa de estas comunidades y seis personas escogidas por la Mesa; y dos miembros del Pueblo Rom seleccionados por sus representantes en la Comisión Nacional de Diálogo.¹⁹⁸

Como lo expresa el comunicado de las partes, la composición y forma de selección es abiertamente arbitraria, y su cálculo esta dado para excluir a las organizaciones afrocolombianas representativas y con posiciones más críticas frente a este diálogo, como en el proceso de Consulta previa de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4635 de 2011. En un cálculo propio de la antidemocracia, la Mesa de Conversaciones le otorga poder de representación al Espacio Nacional de Consulta Previa, quitando la interlocución directa a las organizaciones históricas que trabajan verdaderamente los temas de derechos humanos y paz. Más grave aún es que la Mesa hace de juez y parte, definiendo también los interlocutores, lo que demuestra un claro desprecio por la autonomía de los grupos étnicos y sus organizaciones, promoviendo que en dicha delegación solo estén sectores afines al Gobierno y a las FARC, y no delegaciones autónomas. Frente a un espacio tan amplio e inverosímil como el Espacio Nacional de Consulta Previa, con 232 delegados, y ante el entramado histórico y falta de criterios claros referente a la participación afrocolombiana, no es seguro que las organizaciones históricas articuladas en el CONPA y en la Comisión Interétnica logren obtener los cupos para participar en la delegación.

¹⁹⁸ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. PROCESO DE PAZ. Mesa de Conversaciones, 2016.



La situación actual, tanto en materia de los diálogos de paz de La Habana como de la situación de las víctimas de grupos étnicos, nos hace afirmar que hace falta la interacción entre las organizaciones étnicas, de derechos humanos, de víctimas, y las instituciones del Gobierno nacional (entre las que se destacan la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y el Ministerio del Interior, entre otras con responsabilidades misionales en esta materia) para adecuar las instituciones (de tal manera que exista coherencia entre los mecanismos, los espacios y las decisiones que se tomen, así como, en la implementación de las mismas) en función de que las víctimas (más allá de tal estatus) puedan mejorar sus vidas desde la perspectiva de la justicia restaurativa (y de manera efectiva en el caso de los grupos étnicos), y la aplicación del principio de democracia étnicorracial, o justicia étnica colectiva, hacia la participación y reparación efectiva y colectiva de las víctimas de grupos étnicos (de sus derechos y territorios).

La justicia étnica colectiva propende por darle fuerza a los principios constitucionales de diversidad cultural, democracia, igualdad, etc. En efecto, la justicia étnica colectiva ha sido aplicada en Colombia antes y después de la Constitución del 91. Esencialmente, se ha aplicado en lo relativo a las titulaciones colectivas en la constitución de los resguardos indígenas y los consejos comunitarios de comunidades negras. Este enfoque tiene una pertinencia especial en la actual coyuntura que vive el país: las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC (ya avanzadas y en proceso de finalización), y las negociaciones con el ELN, en proceso de instaurarse oficialmente. La concepción de la paz no puede ser simplemente un cliché, cuando los pueblos indígenas y afrocolombianos (que según las cifras oficiales del Censo 2005, las Sentencias constitucionales y los correspondientes Autos de seguimiento) han sido las principales víctimas del conflicto armado interno. De acuerdo a los subregistros del Censo, «los afrocolombianos son el grupo poblacional más afectado



por el desplazamiento (un 14,4 % de ellos ha sido desplazado), seguido por los miembros de pueblos indígenas (1,27 %) y el resto de la población (0,68 %)»¹⁹⁹

Estos elementos resaltan la necesidad y urgencia de efectivizar la participación de los pueblos y comunidades (a través de sus organizaciones) en los escenarios de construcción de los planes de reparación colectiva, lo cual implicaría el cambio de los enfoques que se han venido utilizando, o fortalecer la justicia transicional hacia una justicia étnica colectiva, para poder restaurar y reparar integralmente a las víctimas entre los grupos étnicos.

Los escenarios tecnológicos en que la condición de víctima ha colocado a estos ciudadanos, hacen que se requieran mayores esfuerzos comunicacionales con ellos y entre ellos, de manera masiva y más allá de los enlaces étnicos de la Unidad de Víctimas o de las gobernaciones y alcaldías. En la mayoría de casos la contratación no obedece al conocimiento, el manejo conceptual y la normatividad vigente sobre los temas relativos a las víctimas de grupos étnicos, sino a la necesidad de cubrir espacios burocráticos; con lo que en muchos casos se vulnera aún más a las organizaciones, comunidades y personas en esta condición. Es entonces necesario (en los contextos locales, regionales y nacionales) establecer mejores mecanismos comunicativos y mejores criterios de selección de los servidores públicos, para lograr que la información que reciban las víctimas sobre sus derechos llegue a ellas de manera efectiva, clara, asequible; y que la misma se pueda operar institucionalmente de manera apropiada y con celeridad.

La necesidad de mejorar las dinámicas de articulación efectiva entre las entidades del orden nacional, departamental, local e internacional, es un desafío en el proceso de mejorar las capacidades de autogestión de las organizaciones de víctimas, pues

¹⁹⁹ RODRÍGUEZ GARAVITO, César. *El desplazamiento afro: tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia*. Bogotá, D.C.: Observatorio de Discriminación Racial (ODR); Uniandes, 2009.



aunque se hacen esfuerzos importantes, se requiere un mayor compromiso de los tomadores de decisiones para lograr concretar este propósito. Una articulación institucional eficiente provee a las víctimas (y a sus organizaciones y comunidades) mayor accesibilidad, remueve obstáculos que hoy se presentan, promueve la acción sin daño y efectiviza los trámites necesarios para el sistema de registro, para el acceso a la atención de emergencia, a la reparación integral y a la justicia étnica comunitaria, entre otros aspectos.

La participación de los grupos étnicos en las decisiones que los afecten a ellos (y al país en general), además de propender por guardar la diversidad étnica y cultural de la nación como un valor constitucional, promueve el respeto a su autonomía y autodeterminación, en dirección a que las decisiones que institucionalmente se tomen respecto a ellos permitan que su voz sea escuchada, valorada, consultada e incorporada en las decisiones a tomar.

La participación efectiva de los miembros de los grupos de apoyo²⁰⁰ en los planes de reparación colectiva, debe considerar tanto los aspectos señalados anteriormente como los siguientes:

1. La garantía de no repetición está mediada por una eficiente intervención del Estado y sus instituciones en la toma de medidas integrales, que van más allá de la asistencia: implican el apoyo institucional a una agenda más amplia de derechos, mediada por la propia Constitución Política de Colombia. Más allá de su condición de víctimas, ellos son ciudadanos colombianos, cuya victimización

²⁰⁰ Grupo de personas, representativo del Sujeto de Reparación Colectiva, responsable de estimular el proceso y de interlocutar con la Unidad para las Víctimas. Se debe garantizar que los distintos liderazgos y los sujetos de especial protección encuentren representación en este espacio. Para el caso de comunidades étnicas se denomina grupo de apoyo o podrá tomar el nombre que la comunidad prefiera, y contará con la participación de las autoridades tradicionales, representativas y otros líderes y lideresas de la comunidad. Tomado de: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: Procedimiento de reparación colectiva.



también ha estado dada por la falta de servicios estatales en las regiones y zonas donde se permitieron los hechos victimizantes.

2. La necesidad de una estructura institucional que vaya más allá de los enlaces arriba mencionados, pues se requiere que la institucionalidad (para la atención y reparación integral a las víctimas de grupos étnicos) esté capacitada en el dominio de los derechos de estos pueblos. También, la existencia de un entramado institucional en el cual ellos tengan capacidad de incidencia real en las determinaciones institucionales, respecto a las políticas y la necesidad de profundizar la atención y reparación integral a las víctimas.
3. La necesidad de establecer niveles de coordinación efectivos entre las víctimas (sus comunidades, organizaciones, autoridades étnicas y líderes) y las instituciones (en los niveles local, regional y nacional).
4. La reparación colectiva y la formulación de estos planes deben considerar los elementos históricos que gravitan sobre las comunidades, en especial sobre los grupos étnicos, lo cual permitirá un abordaje realmente diferencial, orientado a superar la marginación estructural e histórica que ha gravitado sobre estos pueblos.
5. La aplicación del enfoque diferencial debe profundizarse en su aplicación real. Más allá del término y sus definiciones, el enfoque diferencial y su aplicación real está mediado por la participación efectiva de los sujetos diferenciados en las decisiones que les afecte y en la adopción de medidas concertadas que posibiliten que el abordaje en el proceso no re-victimice a estos grupos.



6. La Consulta previa bien organizada (concertada previamente con las comunidades) y la debida caracterización de las zonas, deberán ser un elemento sustantivo a tener en cuenta, toda vez que ello permite que las decisiones que se tomen estén armonizadas con el marco legal propio y las prioridades y proyecciones que tengan las comunidades.

Desde el nivel nacional (Ministerio del Interior y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas) se han trazado directrices para la incorporación del eje de víctimas, en especial el enfoque diferencial para víctimas de grupos étnicos. Pero el proceso de formulación de los planes de desarrollo 2016-2019, muestra que aún persisten importantes desafíos (principalmente en los espacios institucionales regionales y locales) en relación a la mirada sobre las víctimas y la institucionalidad para la atención a las víctimas étnicas; lo cual hace que persista este eje como un aspecto casi marginal en la planificación del desarrollo local y regional. El despliegue de una incidencia fuerte por parte de instituciones del nivel nacional y de cooperación, así como su débil incorporación en dichos planes, lo demuestran.

Es menester que la Presidencia de la República asuma de manera directa la incorporación de los grupos étnicos en los diálogos de paz, incorporación que en esta etapa final de los diálogos debe hacerse a través de los principios de interpretación de los acuerdos, a la luz de los derechos de los pueblos afrocolombianos e indígenas. La insistencia negativa en su exclusión constituye un grave precedente constitucional, que agrava y generaliza el estado de cosas inconstitucionales declarado por la sentencia T-025 de 2004 (a la luz del desplazamiento forzado, entre otros, de los pueblos negros e indígenas). Esto representó (y sigue representando, según lo expresado en los autos de seguimiento 004 y 005) una grave crisis humanitaria, que se ve ahora no solo en el desplazamiento que han sufrido sino también en el desconocimiento del conjunto de sus derechos por parte de los actores del alto Gobierno responsables de su protección. Respecto a los derechos del pueblo



afrocolombiano, el Estado colombiano se encuentra en un estado de cosas inconstitucional.

Lo anterior implica que las instituciones responsables de llevar a cabo estas políticas y estrategias (en los niveles local, departamental y nacional) deben llevar a cabo mayores esfuerzos administrativos, técnicos y presupuestales, con el fin de construir (de la mano de las comunidades y grupos de apoyo) mejores mecanismos para el desarrollo de las acciones conducentes a la reparación colectiva, en el marco de la justicia étnica colectiva.

Esto implica que para efectivizar la participación de los grupos de apoyo en los planes de reparación colectiva y mover la voluntad institucional en favor de un nuevo escenario proactivo para las víctimas, es necesario un seguimiento más eficiente, tanto de los tomadores de decisiones en las instituciones como de los organismos de control; posibilitando llamar la atención sobre la necesidad de que estos abordajes se hagan conscientes en términos de la responsabilidad institucional (especialmente del nivel regional y local).

Las instituciones responsables, y los tomadores de decisiones, deben propender (junto con las comunidades y sus grupos de apoyo) por la construcción de mecanismos innovadores y audaces en la promoción de los derechos de estas comunidades en cuanto a la justicia étnica comunitaria y la reparación colectiva de los grupos étnicos.

El término acuñado por la Corte Constitucional (en relación al enfoque diferencial para grupos étnicos), si bien hace referencia a la incorporación de estas perspectivas en las políticas y decisiones administrativas en los diferentes niveles, deja de ser claro cuando de tomar acciones específicas y funcionales en favor de estos grupos se trata. La construcción de un mejor enfoque (que permita la implementación de derechos



concretos) debe observar la actual coyuntura del país, y avocarse y abordarse desde los marcos de la justicia étnica comunitaria, para posibilitar nuevos escenarios comunitarios, en el ejercicio de derechos concretos que dignifiquen las vidas y los territorios.

6.2 El capítulo étnico y su inserción en el Acuerdo Final de Paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno Colombiano.

La creación del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano CONPA y la articulación de organizaciones afrocolombianas e indígenas en lo que posteriormente se denominó la Comisión Étnica para la defensa de los derechos territoriales y la paz, tuvo como antecedentes diversas reflexiones esencialmente en la organización Proceso de Comunidades Negras en Colombia PCN del cual miembros de su equipo de coordinación nacional impulsaron con un compromiso sincero de visibilizar, proteger e insertar los derechos de los grupos étnicos en el nuevo contexto de paz y postconflicto al que entraba el país.



Ilustración 2. Logo CONPA y de paz.



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

342



Foto 4. Acciones de incidencia para la participación étnica en el proceso

Al principio se advertía la incoherencia esencialmente por parte del gobierno pero también por la guerrilla de las FARC, no era solo el vacío de una representación legítima, o la voz de las principales víctimas del conflicto armado en Colombia, los pueblos indígenas y afrocolombianos. Sino una realidad contextual, fáctica en los territorios en cuya presión se seguía poniendo en evidencia el control militar de los territorios y la presión que estos controles ejercían sobre las vidas de las comunidades afrocolombianos especialmente al sur del país y del Pacífico.

Es así como en septiembre del año 2012, un mes antes de que se instalara oficialmente la mesa de negociaciones en Oslo, Noruega, ya el PCN, buscaba un diálogo entre los grupos étnicos para que la voz de estos fuera escuchada en lo que sería el proceso o mesa de diálogo que posteriormente se instaló en la Habana, Cuba.

En la jornada de trabajo participaron dirigentes de los pueblos étnicos de nivel regional y nacional, ex consejeros de paz, periodistas y expertos, analizó los contextos de los



Pueblos Étnicos en relación con la agenda y el proceso de negociación establecidos por el Gobierno y las FARC, así como se abordaron los siguientes objetivos. *“Dar conocer a la opinión pública los puntos de vista que tienen los Pueblos Étnicos sobre los distintos puntos de la agenda pactada entre las partes. Avanzar en el debate y la construcción desde distintas miradas de los mínimos para humanizar el conflicto y de derechos humanos de los pueblos desde una perspectiva transicional, que hagan posible la construcción de una Colombia para la paz. Avanzar en la consolidación de una plataforma de observación de la participación de los pueblos étnicos en la construcción de paz”*²⁰¹.

El llamado a conversar sobre las perspectivas y desafíos de los derechos de los grupos étnicos se planteó de la siguiente manera: *“El próximo 17 de octubre, se instalará en Oslo la Mesa de Negociación en la que se discutirá la agenda con la que se busca la salida negociada al conflicto armado entre el Gobierno y la FARC. Esta confrontación de cerca medio siglo, ha significado un sin número de violaciones de derechos y consecuencias para los pueblos étnicos. Por ello, este escenario, con todas las limitaciones que desde ya se le reconocen en materia de participación, puede ser una oportunidad para debatir y avanzar en la construcción democrática que en la palabra y en la acción respete de verdad los derechos de todos y todas en el marco de un país diverso en lo étnico, cultural y ambiental”*²⁰².

En la misma se habla sobre las iniciativas de paz y las propuestas de los pueblos étnicos para la finalización del conflicto y la construcción de una democracia real en la que estos puedan participar de acuerdo a sus visiones.

²⁰¹ Carta del PCN, convocando a reunión de trabajo a organizaciones afrocolombianas e indígenas de Colombia y Centroamérica para analizar los escenarios del proceso de paz y la participación de los afrocolombianos e indígenas en éste.

²⁰² *Ibídem*.



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

344

De la reunión convocada surgen orientaciones y se valoran experiencias que posteriormente en la evidencia de que solo es posible avanzar en una articulación de la acción y la gestión política primero en lo afrocolombiano y después con los pueblos indígenas, se incorporan estos asuntos en la primera creación y en la agenda de incidencia del CONPA y posteriormente de la Comisión Étnica para la paz.



Ilustración 3. Logo. Comisión Étnica de Paz.

Antes de la creación de estas plataformas, el Proceso de Comunidades Negras PCN, ya venía realizando una importante gestión diplomática orientada a resultados que posibilitaran la participación activa de los afrocolombianos en la mesa de negociaciones, y se disminuyera por parte de las FARC, las presiones que venían ejerciendo en comunidades y territorios afrocolombianos del sur del país especialmente en Tumaco y el Norte del Cauca. Es en esta coyuntura que se presenta el asesinato de un líder importante de los consejos comunitarios de Tumaco, Alto Mira y Frontera, vinculado a actividades y liderazgo del PCN en la zona y las FARC debió reconocer públicamente que su asesinato obedeció a un error e identificó a los responsables quienes terminaron en la cárcel.

La Comisión Étnica Para la Paz después de venir en diálogo interétnico afrocolombianos e indígenas, decidieron formalizar el surgimiento de dicha comisión



en el marco de una asamblea de delegados de las organizaciones afrocolombianas que conforman el CONPA y las organizaciones nacionales indígenas Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC y Autoridades Indígenas de Colombia Gobierno Mayor. La tarea encomendada por dicha Asamblea de formalización quedó consignada en el comunicado público No. 002 del 8 de marzo de 2016.

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), de cara a la participación en el proceso de negociación de paz en La Habana (Cuba), luego de reflexión interna del movimiento organizativo realizada el lunes 7 de Marzo en espacio autónomo, acordamos posicionar una instancia étnica denominada Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, conformada por autoridades de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, para salvaguardar los derechos territoriales y colectivos de las poblaciones étnicas en el proceso de negociación e implementación de estos acuerdos. Que en el marco de la negociación para la terminación del conflicto armado entre el Gobierno Nacional y la insurgencia de las FARC y, posible con el ELN, se requerían y se requieren mecanismos especiales, proporcionales y diferenciales de participación que dieran cuenta de las realidades de nuestros pueblos²⁰³.

De esta formalización se emanaron mandatos que en lo sucesivo fueron implementados de inmediato y como consecuencia de su incidencia, gestión diplomática y en medios de comunicación resultó el hoy conocido como el Capítulo Étnico en el Acuerdo Final de Paz, algunos de los mandatos en el marco de la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión Étnica fueron los siguientes:

²⁰³ COMISIÓN ÉTNICA PARA LA PAZ Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES. *Comunicado a la opinión pública* No.002. Marzo 8 de 2016.



Foto 5. Lanzamiento Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. 8 de marzo de 2016. Foto: archivo Comisión Étnica para la paz.

Crear e instalar la Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los derechos territoriales, como una instancia nacional, autónoma, plural, decisoria, participativa y de auto representación de nuestros Pueblos y organizaciones.

2. Esta comisión trabajará por la construcción de la Paz desde nuestros pueblos en función de nuestros derechos a la identidad, autonomía, participación, territorialidad, ejercicio del gobierno propio y a la paz de la nación.
3. La Comisión asume como principios la paridad y la complementariedad entre hombres y mujeres.
4. La Comisión fortalecerá todas las estrategias propias de protección y control territorial de las comunidades, entre ellas la Guardia Indígena y Cimarrona.
5. La Comisión aportará a la resolución autónoma de los conflictos entre los pueblos, las comunidades y las organizaciones.
6. La Comisión tendrá un carácter permanente y sus decisiones serán construidas de abajo hacia arriba, desde los territorios a lo nacional y de común acuerdo entre nuestros pueblos y organizaciones.
7. La Comisión trabajará para que existan en el corto plazo comisiones en lo local y regional que permitan la construcción desde abajo y en cumplimiento de los objetivos y propósitos para los cuales es creada.
- 8.



Para hacer posible los sueños de país y de paz que tienen nuestros pueblos, la Comisión se dotará de acompañantes y/o facilitadores. 9. La Comisión está abierta a las demás organizaciones nacionales y regionales de nuestros pueblos, que compartiendo los principios, objetivos, procedimientos y criterios de la misma, decidan autónomamente solicitar su participación y les sea aprobada. 10. La Comisión dialogará con los demás espacios de construcción de paz existentes en el país. 11. La Comisión, autoriza conformar una delegación de nuestros pueblos para viajar a La Habana y reunirse con las partes²⁰⁴.

Entre los meses de marzo a septiembre de 2016 la Comisión Étnica Para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales desplegó múltiples acciones de incidencia que abordaron la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos, el jefe negociador por parte del gobierno nacional señor Humberto de la Calle, el Presidente de la República Sr. Juan Manuel Santos y los ministros de interior Juan Fernando Cristo y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y miembro del equipo negociador Sergio Jaramillo, así como, el Gobierno de los Estados Unidos en cabeza de Barack Obama, el delegado de este a la Mesa de Negociación, el gobierno de Cuba, el gobierno de Chile, el gobierno de Venezuela y el Gobierno de Noruega al igual que una fuerte presencia en medios de comunicación, incidencia que logró que la Mesa de Negociación se abriera a, en principio, una audiencia con los grupos étnicos, audiencia en la que el Ministerio del Interior liderado por el señor Juan Fernando Cristo y Carmen Inés Vásquez se movieron en la dirección de que las organizaciones que venían gestionando desde la Comisión Étnica para la Paz, fueran bloqueadas y no pudieran participar en dicha audiencia a lo que la respuesta de las FARC fue, que si las mismas no participaban, no habría audiencia.

²⁰⁴ COMISIÓN ÉTNICA PARA LA PAZ Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES. Resolución No. 001 Por la cual se crea la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos territoriales. 8 de marzo de 2016.



Al final de esa centena de debates se realizó la audiencia con grupos étnicos en un escenario maltrecho, por los debates y disputas entre, primero por la selección de las organizaciones que participaban y segundo por el propio esquema dotado para la misma.

Posterior a la audiencia y evidenciada la falta de enfoque étnico en los acuerdos de paz que se avanzaban en la Habana, la Comisión Étnica profundiza su incidencia, desplaza una comisión de su equipo técnico y político a dialogar con el secretariado de las FARC en perspectiva de los acuerdos y la patria por construir en el escenario del postconflicto, sobre los debates y desafíos presentes y venideros, sobre las luchas sociales y la necesidad de cambios estructurales en las visiones para cambiar el país y superar las desigualdades, la exclusión y la pobreza que dieron origen al conflicto armado interno, entre otros aspectos. (Véase foto No. 6)



Foto 6. Richard Moreno y Diana Martínez delegados del CONPA y la CE. a la audiencia con grupos étnicos en la Habana. Foto: archivo Comisión Étnica de paz.



Dicha jornada de trabajo con los delegados de las FARC, Pablo Catatumbo, Victoria Sandino, Jesús Santrich, y Pastor Alape en el centro Martin Luther King de la Habana, también contó con delegados de la Comisión Étnica, Carlos Rosero, Richard Moreno, María del Rosario Mina-Charo, Marino Córdoba y Daniel Garcés Carabalí por parte del CONPA y Luis Fernando Arias, Asdrual Palazas, Jerardo Jumi, Juvenal Arrieta, Nelson Lemos, Rodolfo Adán Torres delegados de las organizaciones indígenas.

En la misma se acordó entre la Comisión Étnica y FARC entregar un primer insumo para darle enfoque étnico a los acuerdos que contemplaron aspectos como los siguientes:

Las autoridades y organizaciones de los pueblos étnicos que autónomamente hemos decidido crear y conformar la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, valoramos el reconocimiento de nuestra legitimidad expresado en el marco de la Mesa de la Habana, la decisión y disposición de las FARC_EP y el Gobierno de Colombia dada la urgente necesidad expresada por las partes, incorporar el enfoque étnico, cultural y territorial de los acuerdos y la voluntad política de crear una comisión de carácter técnico, político y étnica en el marco de la Mesa, hacemos la presente propuesta teniendo en cuenta lo siguiente:

Justificación de la Comisión.

Los acuerdos que se han establecido no cuentan con una perspectiva étnica. Los Pueblos Étnicos tenemos 37.000.000 de hectáreas tituladas colectivamente y también tierras y territorios tradicionales y ancestrales que ocupamos y usamos de manera permanente. Los pueblos étnicos somos más del 30% de la población del país. Los Pueblos Étnicos somos víctimas colectivas desde los tiempos del colonialismo, la trata de esclavos y víctimas también del racismo y la discriminación racial. Los territorios tradicionales, titulados y



ancestrales han sido escenarios de la confrontación armada y han sido afectados por ésta al igual que los pobladores de los mismos. Los pueblos étnicos representamos un número significativo de las víctimas. Como víctimas individuales y colectivas hemos sido afectados por el desplazamiento forzado, desplazamientos, asesinatos, masacres, violaciones de mujeres y niñas, reclutamiento, e innumerables hechos de violencia que han sido descritos de manera puntual en los autos de la Corte Constitucional colombiana, no solo en las afectaciones directas del conflicto armado sino de los factores vinculados y subyacentes al mismo. Los Pueblos Étnicos y sus derechos afectados en medio del conflicto armado interno, demandamos reparaciones históricas, integrales, colectivas, individuales, espirituales y culturales. Los pueblos étnicos constituimos gobiernos autónomos reconocidos por el Estado bajo una perspectiva de diversidad y pluralismo en nuestros territorios.²⁰⁵

Entre otros aspectos en esta primera propuesta que fue entregada a solicitud de las FARC-EP, ya se advertían la necesidad de construir un capítulo especial étnico en los acuerdos que contuviera, unos principios, unas salvaguardas, unas acciones y con un mecanismo de seguimiento que fue propuesto por la Comisión Étnica y el cual se delineó así:

“Para los pueblos étnicos, los mecanismos de verificación y seguimiento, serán realizados por las comunidades y sus Autoridades Tradicionales en el marco de las Asambleas comunitarias y del gobierno propio de acuerdo con los usos y costumbres, para lo cual tendrán el acompañamiento y verificación de la Comisión Étnica para la paz, las Naciones Unidas, los países garantes, la Defensoría del

²⁰⁵ Propuestas de la Comisión Étnica a la Mesa de Diálogo de Paz en la Habana: insumos para el Capítulo Étnico. La Habana, Cuba, julio 08 de 2016.



Pueblo, la Iglesia y personalidades escogidas por las partes, quienes emitirán el Informe respectivo de su acompañamiento y trabajo desarrollados”²⁰⁶.

En lo sucesivo durante dos meses entre julio y agosto, el Equipo político y técnico de la Comisión Étnica, se concentró en profundizar la incidencia para participar de los acuerdos y formular lo que previamente se había denominado como el Capítulo Étnico de los Acuerdos de paz de la Habana.

Las indagaciones realizadas determinaron que el gobierno nacional de Colombia no tenía intención alguna de que los asuntos étnicos fueran incorporados en los Acuerdos y se sobrevenía la firma del Acuerdo Final sin estos. La Revista Semana tituló así el desafío que implicó para los grupos étnicos y las propias **FARC** la inserción del **Capítulo Étnico** en el Acuerdo Final de Paz de la Habana: *“Así se resolvió el tema étnico, sobre la hora, en el Acuerdo de Paz. A pesar de ser las principales víctimas del conflicto, los afros e indígenas penaron hasta el último minuto para ser incluidos en el acuerdo final”*²⁰⁷.

*“El martes 24 de agosto, mientras la prensa y la mayoría de los conocedores anunciaban que ya estaba listo el inminente Acuerdo de Paz con las FARC y que sólo faltaba la firma de los jefes negociadores, Jesús Santrich –miembro del equipo de las FARC– bombardeó de mensajes su cuenta de Twitter haciendo un llamado a no cantar victoria antes de tiempo”*²⁰⁸.

²⁰⁶ Ibídem.

²⁰⁷ <http://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-pueblos-etnicos-fueron-incluidos-a-ultima-hora/491318>. 2016/08/26 15:09.

²⁰⁸ Ibídem.



“Por favor no ensillen sin traer las bestias”, “estar cerca no es haber llegado”. El llamado a la cautela tenía una razón: todavía no se había celebrado el encuentro entre el Gobierno y las FARC con los representantes de las comunidades étnicas, que fueron en gran medida ignoradas durante los casi cuatro años de negociaciones”²⁰⁹.

“Creo que tendré que pasar la noche precisando que todavía hay asuntos delicados por cerrar”, señaló Santrich en su Twitter. Y después lanzó una seguidilla de mensajes: “Ojo. Acuerdo final debe incluir Capítulo Étnico. Ese fue un compromiso y debe cumplirse. No puede haber paz sin inclusión”²¹⁰.



Foto 7. Acuerdo para la incorporación del Capítulo Étnico. Foto: archivo Comisión Étnica.

²⁰⁹ *Ibíd.*

²¹⁰ *Ibíd.*



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

353



Foto 8. Avances en la incorporación técnica del Capítulo étnico al Acuerdo Final de Paz. Foto: archivo Comisión Étnica.



Foto 9. Incorporación técnica del Capítulo étnico al Acuerdo Final de Paz. Foto: archivo Comisión Étnica.

“La delegación étnica llegó a La Habana el miércoles 25 hacia el mediodía. La reunión entre todas las partes comenzó a las 3:30 pm y se extendió por una hora y media. “El primero que habló, por el Gobierno, fue Sergio Jaramillo. Dijo que para ellos era muy importante un enfoque étnico pero que ya estábamos contra el tiempo. Que se iba a crear una Comisión de



Seguimiento para discutir los temas centrales que habíamos propuesto”. “Luego el turno fue para Santrich. “Dijo que las FARC estaban de acuerdo con el documento (de 20 páginas) pero había dos cosas que teníamos que discutir”. Los dos “peros” de las FARC tenían que ver, primero con las zonas de reserva campesina y segundo con la justicia indígena”²¹¹.

Si bien por efectos de las presiones ejercidas por el gobierno nacional en ese momento solo se lograron sintetizar e incorporar cuatro páginas con los aspectos considerados como los más importantes en ese momento, la formulación del Capítulo étnico corresponde a un documento más extenso de 20 páginas y el cual se incorpora íntegro en esta investigación no solo por la importancia que tiene la integralidad del documento, sino, porque para el investigador dedicó buena parte del tiempo de esta tesis en el trabajo, gestión e incidencia para su elaboración e incorporación al Acuerdo final de paz.



Foto 10. Delegados de la Comisión Étnica en la Habana, Cuba.

²¹¹ *Ibídem.*



Muchos se adjudican hoy la formulación del capítulo étnico, sin embargo, levantamos estos aspectos en esta investigación, para dejar claro sobre los actores sujetos concretos que lo formularon e incidieron en su inserción en el Acuerdo Final de Paz. Las organizaciones históricas de los pueblos indígenas y afrocolombianos de Colombia quienes en una agenda basada en sus derechos como pueblo han mantenido la gestión de dichos derechos muy a pesar de otros actores institucionales, gubernamentales, políticos y militares que a lo largo de la historia han pretendido sacar del cauce a estas organizaciones.

6.3 El capítulo étnico una propuesta integral para la defensa de los derechos de los pueblos en el marco de la terminación del conflicto y para una paz estable y duradera en Colombia.

6.3.1 Consideraciones

El “**Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia**”, firmado el 26 de agosto de 2012 en La Habana, plantea que la construcción de la Paz es un asunto de la sociedad en su conjunto que requiere la participación de todos y todas, sin distinción (...); el respeto de los DDHH, el desarrollo económico con justicia social y en armonía con el medio ambiente; el desarrollo social con equidad y bienestar, incluyendo las grandes mayorías y que es importante ampliar la democracia como condición para lograr bases sólidas de paz.

Por otra parte, considerando que, de acuerdo con el principio de bienestar y buen vivir consagrado en el primero de los acuerdos pactados en torno a la agenda del Acuerdo Final, uno de los objetivos es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos y las comunidades, incluidas las afro



descendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, la diversidad étnica, cultural, la autonomía y autodeterminación de los pueblos étnicos.

Que de acuerdo con el texto en referencia, se entiende que los pueblos étnicos hacen parte de las comunidades rurales, y que a la luz del principio de priorización pactado por las partes, que indica que la política de desarrollo agrario integral es *universal*, su ejecución prioriza también a la población y los territorios más necesitados y vulnerables, como a las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, entre las cuáles están incluidas las poblaciones afrocolombianas e indígenas.

Que estas comunidades, no solo cumplen con los criterios de priorización, sino que se encuentran entre las más vulnerables entre los vulnerables, tal como lo reconocen los autos 004, 005 y 092, emitidos por la Corte Constitucional Colombiana en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Que es indispensable ampliar la democracia y la participación de toda la sociedad colombiana, incluidos los pueblos étnicos, así como fortalecer sus autoridades propias y organizaciones representativas, acabar con las discriminaciones y desigualdades, con las condiciones estructurales de exclusión, racismo, xenofobia y subordinación, garantizando el pluralismo, la promoción de la convivencia, la tolerancia y la consolidación de una sociedad pluralista y multicultural.

Que el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social, pero que han sufrido condiciones históricas de



injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos. Sus vidas han sido afectadas gravemente, además, por el conflicto armado, lo cual no debe persistir y se deben propiciar las máximas garantías para que nada impida el ejercicio de su derecho pleno al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.

Que atendiendo al clamor y a la realización integral de los derechos de los pueblos étnicos a vivir en libertad, paz y como pueblos distintos; a su derecho a no ser sometidos a ningún acto de genocidio, y reconociendo que los pueblos indígenas y afrocolombianos se están organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural que ponga fin a todas las formas de discriminación y opresión donde quiera que ocurran, y considerando que los pueblos étnicos deben tener control de los acontecimientos que les afectan a ellos y a sus tierras, territorios y recursos manteniendo sus instituciones, culturas y tradiciones.

Que la Mesa de conversaciones de la Habana, reconoce la importancia de los aportes de la mujeres de los pueblos étnicos y su papel histórico para la construcción de paz, y que por ello se deben incorporar unos principios, garantías y salvaguardas encaminados al ejercicio pleno de sus derechos sociales, culturales, políticos y económicos; el propósito esencial es lograr superar las desigualdades y las violencias que desde la época de la colonización, esclavitud y el conflicto armado interno han afectado de manera particular a mujeres y jóvenes de los Pueblos étnicos.

Que las delegaciones de paz del Gobierno Nacional y de las FARC-EP, han realizado un ciclo de conversaciones con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos de Colombia, para desarrollar un *Capítulo Étnico* de los Acuerdos de paz de la Habana, en aras de incluir la visión y aspiraciones de dichos pueblos en el Acuerdo Final, para la protección de su integridad física y cultural.



6.3.2 Objeto

El presente capítulo tiene por objeto incorporar el enfoque étnico en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*, suscritos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y contribuir en la construcción de los principios, salvaguardas, garantías, políticas y mecanismos culturalmente pertinentes para su interpretación e implementación en las comunidades y territorios étnicos, respetando sus derechos fundamentales, en especial el de la Consulta, el Consentimiento previo, libre e informado, la libre determinación, la autonomía, la unidad, el gobierno propio y los derechos territoriales para la protección de su integridad física y cultural.

6.3.3 Principios.

Los principios para la interpretación e implementación de todos los componentes del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* en Colombia, recogen los contemplados en el ordenamiento jurídico del marco Internacional, Constitucional y Legal, los Decretos 4633 y 4635 de 2011 sobre víctimas indígenas y afrocolombianas, y además tendrá especialmente en cuenta los siguientes:

6.3.3.1. Autodeterminación, unidad y gobierno propio de los pueblos étnicos.

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* se implementará con respeto irrestricto al derecho a la autonomía, la autodeterminación y unidad de los pueblos étnicos, garantizando el ejercicio de sus derechos territoriales, sus sistemas de gobierno, justicia y dinámicas organizativas y culturales propias.



6.3.3.2. No regresividad ni vulnerabilidad a los derechos colectivos étnicos.

En ningún caso el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia* y los compromisos y desarrollos que de éstos se deriven, podrán ser regresivos, restrictivos ni vulnerarán los derechos territoriales, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades étnicas en el marco de Ley de Origen, el Derecho Mayor, Derecho Propio y en las normas nacionales e internacionales.

6.3.3.3. Integridad cultural, identidad, espiritualidad y afirmación del ser.

La cosmovisión, identidad, espiritualidad, conocimiento propio, el sentido y prácticas de territorialidad colectiva y ancestral, la objeción cultural y espiritual y el consentimiento de los pueblos étnicos, serán respetados, restablecidos, fortalecidos y protegidos integralmente como fundamento de un Estado multiétnico, pluricultural y como elemento esencial en la construcción de la paz.

6.3.3.4. Territorio y territorialidad:

Es la fuente desde donde se explica y comprende la integralidad de la vida de los diversos seres de la naturaleza, el espacio físico y espiritual, donde se vivencia la Ley de Origen y el Derecho Mayor. La tierra es la madre, el hábitat, la casa, la maestra, y está integrada por seres, espíritus y energías que permiten un orden y hacen posible la vida, de conformidad con las cosmovisiones y tradiciones culturales propias de cada pueblo. Es a partir de esta relación que los pueblos étnicos construyen y desarrollan el pensamiento y conocimiento, recrean la cultura, la organización social, política, sistemas productivos y económicos propios, dándose sentido de pertenencia e identidad como pueblos. En este sentido la propiedad y posesión territorial en los pueblos étnicos es concebida como espiritual, ancestral, colectiva e integral y como un derecho fundamental.



6.3.3.5. Verdad, justicia, reparación y no repetición.

Las comunidades y pueblos étnicos son víctimas históricas de los sistemas de esclavitud y colonización, y además víctimas colectivas del conflicto armado, el cual de manera desproporcionada ha afectado la identidad, la cultura y la vida de los pueblos. En consecuencia, el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*, deben aportar al fortalecimiento del buen vivir, la autonomía, y la identidad de los pueblos indígenas y afrocolombianos, así como al derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición. En relación a las afectaciones por el conflicto armado y factores subyacentes y vinculados al mismo, decidirán de acuerdo a sus cosmovisiones y dinámicas propias, la manera como deben ser reparados y restablecida la armonía en sus territorios.

6.3.3.6. La participación de los pueblos en las decisiones que les afecta a sí mismos y al País.

En ejercicio del derecho a la autodeterminación, los pueblos y comunidades étnicas tienen derecho a decidir sobre su propio destino, determinar las prioridades para su desarrollo o buen vivir y sus formas de producir. La participación de los pueblos y comunidades étnicas en las medidas legislativas, administrativas, políticas y electorales, entre otras, será decisiva y proporcional a la afectación causada, sin detrimento del derecho a la consulta y consentimiento previo libre e informado.

6.3.3.7. Perspectiva Étnica y Cultural.

Significa el reconocimiento a la existencia de diferentes cosmovisiones de los pueblos étnicos en el territorio nacional, las cuales se expresan en formas propias y diversas de: Espiritualidad, autoridades y gobiernos tradicionales, organización familiar, social y política, relación con el territorio y ambiente, prácticas de producción y economía para el buen vivir, visiones propias sobre el desarrollo, relaciones entre hombres y mujeres desde la paridad y complementariedad y relaciones de hermandad entre



pueblos. En este sentido los acuerdos deben integrar y acatar este principio, como un elemento transversal para la interpretación e implementación de los mismos orientado a la materialización de la justicia étnica colectiva.

6.3.3.8. La paridad, dualidad y complementariedad.

Las mujeres de los pueblos étnicos son quienes transmiten y recrean la cultura dentro de sus comunidades, han sido víctimas históricas del modelo esclavista y colonizador y han sufrido de manera particular y diferencial las afectaciones del conflicto armado; pese a ello, han tejido propuestas de paz para sus pueblos y para el país. En este nuevo contexto de reconciliación y paz gozarán de medidas específicas para fortalecer su autonomía, organización e identidad, garantizando el respeto a sus derechos individuales y colectivos y la participación plena, permanente y decisoria en los procesos de implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*, en los territorios étnicos, a fin de fortalecer y restablecer equilibrio y la armonía de sus pueblos.

6.3.3.9. Integralidad.

Los acuerdos del proceso de Paz deberán contribuir a la relación de equilibrio y armonía constante entre todos los seres de la naturaleza y todos los procesos de los pueblos étnicos; además deberán incorporar un conjunto de medidas y acciones transformadoras, justas y adecuadas, dirigidas a fortalecer la autodeterminación y las autoridades propias, lo cual garantiza el desarrollo de sus planes de vida, etnodesarrollo y sus equivalentes en los territorios.



6.3.4 Salvaguardas y garantías.

6.3.4.1 Salvaguardas substanciales:

1. *El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*, y los dispositivos que se diseñen para la implementación de dichos acuerdos, deberán garantizar y contribuir al fortalecimiento de los derechos colectivos fundamentales para la pervivencia física y cultural de los pueblos, como son la autonomía, territorio, identidad, cultura, participación, contenidos en las normas nacionales y en el derecho internacional. Los principios, salvaguardas y garantías consignadas en el presente capítulo servirán de parámetros de interpretación para la implementación de los Acuerdos de Paz en su integridad en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas.
2. En el marco del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*, el Estado garantizará la protección de la integridad cultural de los pueblos, para lo cual aplicará el Convenio 169 de la OIT. En consecuencia, la fase de implementación de los acuerdos, en lo que concierne a los pueblos afro-descendientes e indígenas, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado para lograr, en función de mayores beneficios, la incorporación de la perspectiva étnica y cultural en cada uno de los puntos de los Acuerdos en lo que respecta a los temas: 1) política de desarrollo agrario integral: “Hacia un nuevo campo colombiano”; 2) participación política: “apertura democrática para alcanzar la paz”; 3) fin del conflicto; 4) solución al problema de las drogas ilícitas; 5) víctimas: “sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición”, incluyendo la jurisdicción especial para la paz y compromiso sobre derechos humanos”; y 6) implementación, verificación y refrendación.



3. La implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*, en función de acatar la perspectiva étnica y diferencial como eje transversal a la implementación de los acuerdos, se diseñará y desarrollará una política integral con enfoque de género, mujer, familia y generación, que oriente el diseño y ejecución de las acciones, políticas, programas y estrategias en todo el desarrollo del proceso de paz y post-acuerdo, coordinando programas de orientación institucional sobre la inclusión y manejo del enfoque y asegurando la simplificación de los procedimientos y requisitos de acceso de las mujeres, jóvenes y niñas a todos los procesos y beneficios. Su aplicación e implementación se hará a la luz de la Ley de Origen, el Derecho Mayor y los principios Ancestrales de Vida; además en concordancia con las recomendaciones de la CEDAW (2013) y CERD (2015).
 4. La interpretación e implementación de los acuerdos mantendrá como un propósito fundamental superar las actitudes patriarcales y los estereotipos de género y raciales que refuerzan y promueven la discriminación, exclusión y condiciones de inequidad contra los pueblos étnicos y en particular contra las mujeres, niñas y jóvenes de los pueblos étnicos, incluidas aquellas desmovilizadas que se reintegren a la vida familiar y comunitaria.
- 6.3.4.2. Salvaguardas y garantías sobre desarrollo agrario integral en los territorios étnicos.
1. **Interpretación e Implementación.** En la interpretación e implementación de los puntos del Acuerdo que tengan componentes territoriales, se observarán los estándares de protección normativos y jurisprudenciales aplicables a los derechos de los pueblos y comunidades étnicas. Especialmente, la



normatividad relativa a la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente contemplados en el Decreto 2333 de 2014 y el 2164 de 1995, la Ley 70 - 1993 y 1745-1995 y normas complementarias, la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, el uso ancestral de sus cultivos, los planes de vida y de desarrollo propio, las instituciones propias, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción, sus planes de salvaguarda y demás normas de Derecho Nacional e Internacional, Ley de Origen, Derecho Mayor o Derecho Propio.

2. **Fondo de Tierras.** En relación con el Fondo de Tierras a que hace referencia el punto 1 sobre Reforma Rural Integral, se priorizarán como beneficiarios, al igual que a las comunidades campesinas, a los pueblos étnicos, por estar entre las comunidades rurales, mayormente afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto armado interno. En el caso de estos últimos, la adjudicación de predios y procedimientos de formalización, se hará con destino a la constitución, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras; en beneficio de los Resguardos Indígenas y territorios colectivos y ancestrales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palanqueras, como territorios colectivos inembargables, inalienables, inajenable e imprescriptibles. Las tierras adjudicadas a través del Fondo de Tierras para los pueblos étnicos, tendrán en cuenta los usos y costumbres de las comunidades, así como sus formas propias de tenencia, producción y conservación.
3. **Sobre baldíos.** No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos ni constituirse Zonas de Reserva Campesina donde estén establecidas comunidades indígenas o afro descendientes, territorios titulados o solicitados para titulación o ampliación o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución y ampliación de resguardos indígenas o territorios colectivos de las



comunidades afro descendientes. En los casos en que aplique, las comunidades campesinas que se encuentren asentadas en dichos territorios, tendrán derecho a su reubicación con recursos provenientes del Fondo de Tierras.

4. **Subsidios y créditos.** Respecto a los subsidios integrales y créditos a que hace referencia el Fondo de Tierras, los pueblos étnicos interesados podrán decidir colectivamente por ser beneficiarios de los mismos. En todo caso en que los pueblos étnicos accedan a esta modalidad de adquisición de predios, se garantizará su formalización bajo los derechos adquiridos de propiedad colectiva.
5. **Plan de Formalización Masiva.** Respecto a los territorios de los pueblos étnicos, el plan de formalización masiva diseñará e implementará una línea especial para la formalización de las tierras de los pueblos étnicos con participación de sus comunidades y sus organizaciones representativas.
6. **Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria.** Se garantizará la participación de los pueblos étnicos en la definición de los mismos, y en los procedimientos, de acuerdo a sus planes de vida y procesos interétnicos para prevenir y atender los conflictos territoriales. La creación de la Instancia de Alto Nivel a que hace referencia el subpunto 1.8 del Acuerdo sobre Desarrollo Agrario, deberá contar con la participación de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos. En cuanto a la adecuación normativa que contemple la creación de la Jurisdicción Agraria, esta deberá ser objeto de Consulta y consentimiento previo, libre e informado.
7. **Sistema de Información Catastral y Multipropósito.** Para el caso de los pueblos étnicos, se concertará, el diseño de un catastro alternativo y diferencial,



el cual deberá hacerse sin detrimento de los derechos adquiridos de los territorios colectivos en materia de impuesto predial.

8. **El Plan de Zonificación Ambiental** que delimite la frontera agrícola a que hace referencia el subpunto 1.10 sobre Desarrollo Agrario, previo a su adecuación normativa o reglamentaria, deberá ser consultado a través de la consulta previa libre e informada, con los pueblos étnicos teniendo en cuenta su experiencia ancestral en el uso, protección y conservación del territorio y el medio ambiente, el buen vivir y su desarrollo propio; dando especial reconocimiento y valoración a sus intangibles culturales, espirituales y protegiendo el interés social, comunitario y sus Instituciones propias.
9. **Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**, cuya realización esté proyectada hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, de acuerdo con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o sus equivalentes de los pueblos étnicos. El Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los denominados *Planes de acción para la transformación regional* en los territorios de los pueblos étnicos. Serán los resguardos, las asociaciones de cabildos, las autoridades de los territorios tradicionales a través de sus formas propias de administración y los territorios indígenas certificados a que hace referencia el Decreto 1953 de 2014, y los consejos comunitarios, los encargados de la elaboración, diseño y ejecución de los Planes de acción, de acuerdo con los planes de vida, de etnodesarrollo o sus equivalentes, garantizando los mecanismos propios de participación de sus comunidades.



10. **Para el caso de los pueblos** étnicos que se encuentren en situación de riesgo de exterminio físico y cultural, de confinamiento o desplazamiento a que hacen referencia los Autos 004 y 005 de 2009, el 092 de 2008 de seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004, y los pueblos indígenas y afrocolombianos en riesgo de extinción, que no se encuentren dentro de los planes de desarrollo territorial (PDET), priorizados en el punto de implementación; se crearán PDET especiales, con la denominación: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico (PDETE).
11. **Los planes Nacionales para la Reforma Rural Integral** en materia de Infraestructura, Desarrollo Social y estímulos a la producción de la agricultura familiar, deberán formularse con perspectiva étnica, cultural y territorial de acuerdo con los planes de vida de los pueblos indígenas o de etnodesarrollo, Buen Vivir o sus equivalentes, de los pueblos afrocolombianos. Se creará una Instancia especial de concertación con las Organizaciones de los pueblos étnicos y la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, específicamente para incorporar la perspectiva étnica y cultural en cada uno de los Planes Nacionales, regionales o locales que contempla el presente acuerdo, que se encargará de la construcción, formulación, adecuación de la Institucionalidad, ejecución, seguimiento y veeduría.
12. **Caracterización, Trabajo y Seguridad Social.** El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Trabajo, hará en coordinación con los pueblos étnicos una caracterización de la situación laboral y de seguridad social de los mismos, atendiendo sus particularidades y formas tradicionales de trabajo; y garantizará la inclusión de la perspectiva diferencial en el Plan Progresivo de Protección Social y garantías de los derechos laborales diferenciales de los pueblos étnicos.



13. Sistema de soberanía alimentaria. Para la implementación del Sistema de Soberanía Alimentaria en los pueblos étnicos se deberá contar con la participación directa de los mismos y garantizar un mecanismo especial de consulta con sus organizaciones representativas. El plan deberá trazarse en concordancia con los planes de vida, de etnodesarrollo o sus equivalentes. En todo caso se deberá contar con la representación directa de los pueblos étnicos en el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición y en los Concejos Departamentales y Municipales, así como en los programas contra el hambre y la desnutrición que se adopten. Dada la extrema urgencia por la situación alimentaria en las comunidades indígenas y afrocolombianas, se creará un plan de choque integral concertado con las organizaciones de los pueblos étnicos, para atender de manera inmediata y urgente la situación crónica de desnutrición de las familias, en especial, la de los niños, las niñas y ancianos de los pueblos étnicos. Para ello se creará un Fondo de fomento especial.

14. El gobierno Nacional se compromete a adelantar la adecuación normativa que se requiera para colocar en funcionamiento los territorios colectivos de los pueblos étnicos como entidades territoriales de carácter especial.

6.3.4.3. Salvaguardas y garantías para la participación política: apertura democrática para construir la paz.

Reconociendo que los pueblos étnicos tienen formas organizativas, espacios de decisión y autoridades tradicionales que deben ser tenidas en cuenta para todas las decisiones que afecten, en cualquier sentido, su supervivencia y la vida como pueblo, la implementación de los acuerdos de participación en los territorios de comunidades afrocolombianos e indígenas requieren un modelo que permita la reconstrucción del tejido social, restablecer el derecho a su representación política y fortalecer el gobierno propio que el conflicto armado debilitó, para ello se plantea:



1. **Estatuto de oposición y reforma al régimen y organización electoral.** Se garantizará un mecanismo especial de consulta con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos que hacen parte de la Comisión étnica para la paz y la defensa de los derechos territoriales y la participación de los partidos políticos que obtuvieron su personería jurídica por circunscripción especial indígena o afrocolombiana, de los proyectos de ley que creen el nuevo Estatuto de la Oposición y las demás reformas al régimen y la organización electoral, al sistema de partidos y demás medidas para promover el acceso al Sistema Político y la promoción de la participación de las organizaciones sociales y el derecho a la protesta.
2. **Garantías de seguridad.** Se garantizará el derecho a la seguridad individual y colectiva para el ejercicio de la política y para líderes y lideresas de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos y defensores de DDHH y Derechos Indígenas o Étnicos. El Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política y las garantías para líderes y lideresas, tendrán un componente diferencial étnico y contará con la participación de sus organizaciones representativas en todas las Instancias que se adopten en materia de adecuación normativa, prevención, protección individual y colectiva, los mecanismos de evaluación y seguimiento.
3. **Garantías para la participación ciudadana y el derecho a la protesta.** Se garantizará un mecanismo especial de consulta con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos que hacen parte de la Comisión étnica para la paz y la defensa de los derechos territoriales para garantizar el enfoque diferencial del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana a que hace referencia el subpunto 2.2.1 del Acuerdo sobre Participación Política, así como su participación en la Comisión de Diálogo con las Organizaciones Sociales. De igual forma se concertarán las medidas y



ajustes normativos que se adopten en materia del derecho a la protesta a que hace referencia el subpunto 2.2.2., garantizando la participación en la Comisión Especial análoga establecida. En todo tiempo se promoverá el fortalecimiento organizativo y de Gobierno Propio de los pueblos étnicos.

4. **Comunicaciones.** Se reconoce a los pueblos étnicos como actores políticos constructores de paz, y se garantizará su participación directa en los espacios de radio, televisión y demás medios que se contemplan en el presente Acuerdo, fortaleciendo una política pública diferencial en materia de comunicaciones. Dentro de esta perspectiva, el Gobierno Nacional garantizará el fortalecimiento a las redes y conectividad de medios de los pueblos étnicos.
5. **Garantías para la reconciliación y las veedurías ciudadanas y la planeación.** Se garantizará la participación de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, los Consejos para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales, así como en los planes, programas y mecanismos que se adopten para el control y las veedurías ciudadanas. Se fortalecerá la participación de los pueblos étnicos garantizando el derecho a la Consulta Previa de los Planes de Desarrollo tanto a nivel Nacional, como Departamental y Municipal.
6. **Pluralismo Político.** Se creará un mecanismo especial de Consulta con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos que hacen parte de la Comisión étnica para la paz y la defensa de los derechos territoriales y la participación de los partidos políticos que obtuvieron su personería jurídica por circunscripción especial indígena y afrocolombiana con el fin de incorporar el enfoque étnico en las medidas que se adopten para la promoción del pluralismo político, promover la igualdad de condiciones en la competencia política, la participación electoral, la transparencia en los procesos electorales y en la



asignación de la pauta oficial, la promoción de una cultura política democrática y participativa y la participación política y ciudadana de la mujer de los pueblos étnicos en el marco del presente Acuerdo; así como la reforma al régimen y la organización electoral.

- 7. Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz - CTEP y Representación Política de los Pueblos Étnicos.** Se garantizará la participación de los pueblos étnicos en las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz - CTEP, por estar entre las poblaciones mayormente afectadas por el conflicto y el abandono estatal. Para ello, se adoptarán las siguientes medidas:

a) Por tratarse de una circunscripción especial a Cámara, podrán avalar listas de candidatos a la circunscripción especial de paz, los partidos políticos que obtuvieron personería jurídica por circunscripción especial indígena o afrocolombiano avalado por la Comisión étnica para la paz y la defensa de los derechos territoriales y que al momento de entrar en vigor las CTEP no cuenten con representación en la Cámara de Representantes.

b) Los partidos, organizaciones o grupos significativos de ciudadanos deberán llevar en sus listas a CTEP por lo menos una mujer y un representante de los pueblos étnicos.

c) Podrán avalar listas de candidatos a las CTEP las Organizaciones representativas de los pueblos étnicos que hacen parte de la Comisión étnica para la Paz y la Defensa de los derechos territoriales, con el mismo requisito que establece la Constitución Política de 1991 para inscribir candidatos a sus circunscripciones especiales.

d) Se deberá garantizar puestos y Mesas de votación en los Resguardos y comunidades de los pueblos étnicos, además de realizar campañas de cedulação en concertación con sus Autoridades.



e) Se crearán las circunscripciones especiales a nivel territorial para pueblos étnicos a Concejo y Asamblea en aquellos Municipios y Departamentos donde existan Pueblos Indígenas o afrocolombianos. Para ello, se exigirá el mismo requisito constitucional. Se hará la respectiva adecuación normativa garantizando un mecanismo especial de consulta.

f) Además de las existentes, se crearán 5 curules especiales a senado para los afrocolombianos y 5 curules para los pueblos indígenas. Se ampliará 5 curules especial a Cámara especial para los pueblos indígenas y 5 curules para afrocolombianos; todas las anteriores serán de carácter permanente.

g) El Estado dará prioritaria atención a la participación en la vida política y pública en el país a las mujeres de los pueblos étnicos atendiendo sus reivindicaciones históricas. Para ello tendrá en cuenta las recomendaciones de la CEDAW sobre la materia, observando el enfoque diferencial de género, mujer, familia y generaciones.

h) En las elecciones regionales siguientes al proceso de refrendación de los acuerdos, se llevará a cabo una consulta popular para que los ciudadanos del Litoral Pacífico, se pronuncien a favor o en contra de la creación del Departamento del Pacífico. Posterior a la consulta, el gobierno nacional, hará todas las gestiones necesarias para el cumplimiento de los resultados de la misma.

6.3.4.4. Salvaguardas y garantías para la solución del problema de drogas de uso ilícito.

1. El diseño, ejecución y evaluación del *Programa Nacional Integral de sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS*, los *Planes Integrales de Desarrollo* y los *Programas de Sustitución y Recuperación Ambiental* respecto de los Territorios de los pueblos indígenas y afrocolombianos se realizarán con participación



efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos.

2. Entendiendo que con el Acuerdo sobre cultivos de uso ilícito, el gobierno nacional y las FARC-EP se orientan a la formulación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito, el cual tiene como principio la voluntad de las comunidades, la erradicación voluntaria y la no resiembra en el marco del plan de atención inmediata, el gobierno nacional y las FARC-EP acatarán la autonomía y el gobierno propio de los pueblos étnicos, en cuyo caso respetarán y fortalecerán la administración y control interno de los territorios ancestrales de los consejos comunitarios de comunidades negras, como de los resguardos y cabildos indígenas; en ese sentido en ningún caso las partes impondrán políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ellos. Las intervenciones que en el marco del Acuerdo sobre cultivos de uso ilícito se realicen en los territorios de los pueblos étnicos, deberán ser siempre en definición autónoma de los pueblos, quienes en coordinación con la instancia gubernamental que se cree para dichos efectos la implementarán orientándose siempre a la materialización del desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y en la implementación de sus planes de vida, planes de etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial y su reglamentación interna; propuestas que las comunidades han construido tradicionalmente.

6.3.4.4.1. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito deberá garantizar.

- La coordinación y definición de las iniciativas a implementar en los territorios étnicos por parte de las autoridades étnicas y sus organizaciones e instituciones representativas.



- Fortalecimiento de iniciativas productivas, de soberanía, seguridad y autonomía alimentaria, de la economía local y del estar bien comunitario,
- Fortalecimiento de la identidad cultural y de la cohesión social de las comunidades (recuperación de valores, prácticas, conocimientos y espiritualidad ancestrales)
- Fortalecimiento de las iniciativas comunitarias para la autoprotección mediante la formulación e implementación de Planes de gestión de riesgos, Planes de Contingencia para la Erradicación Autónoma, alertas comunitarias e iniciativas de visibilización nacional e internacional. En la institucionalidad que se cree para la protección en el marco del post-acuerdo, la Unidad Nacional de Protección contemplará, garantizará e implementará de la mano con las autoridades e instituciones étnicas, las estrategias de protección colectivas que eviten su revictimización ante la implementación de los programas de erradicación autónoma de cultivos de uso ilícito.

6.3.4.4.2. Estrategia de erradicación autónoma de cultivos de uso ilícito en territorios ancestrales de los pueblos negros e indígenas.

Se dará prioridad a las estrategias de erradicación autónoma sobre las cuales han venido insistiendo los pueblos étnicos por más de una década, con miras a fortalecer su autonomía y la capacidad de los Consejos Comunitarios, Resguardos y Cabildos Indígenas para ejercer gobierno en sus territorios.

1. Teniendo en cuenta que el PNIS tiene una cobertura nacional. La priorización de los territorios étnicos para el desarrollo e implementación de los PNIS tendrá como criterios los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito de los pueblos étnicos que se encuentren en situación de riesgo de exterminio físico y cultural a que hacen referencia los Autos 004 y 005 de 2009, el 092 de 2008 en seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004, y los territorios de los pueblos indígenas en riesgo de extinción, así como, los territorios de los pueblos



afrocolombianos que se encuentran en condiciones de confinamiento o desplazamiento y que no se encuentren dentro de los planes de desarrollo territorial PDET priorizados en el punto de Implementación, territorios de los pueblos étnicos ubicados en zonas priorizadas en el marco de los PDETE y territorios étnicos con densidad de cultivos de usos ilícitos.

2. **Los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo PISDA**, tendrán un componente étnico, que será formulado, ejecutado con el seguimiento, la participación y consulta de los pueblos étnicos. Las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y en los Consejos de Evaluación y Seguimiento de los Planes de Sustitución y Desarrollo Alternativo, estarán integrados por delegados y delegadas de los pueblos étnicos de los resguardos, parcialidades, territorio de pueblos indígenas y consejos comunitarios de los pueblos afrocolombianos.
3. **La elaboración de los diagnósticos colectivos**, que permitan establecer la caracterización social, económica y ambiental del territorio; las necesidades de dotación de la infraestructura física, social e institucional; la priorización de los proyectos que respondan a estas necesidades; las potencialidades productivas y la identificación de las áreas con cultivos de uso ilícito y su disposición en el territorio, estarán a cargo de las autoridades étnicas de los resguardos, parcialidades, territorios indígenas y consejos comunitarios de los pueblos afrocolombianos.
4. **Para la ejecución de los Planes de Sustitución en los territorios de los pueblos étnicos** se priorizará la contratación directa con los resguardos, consejos comunitarios, asociaciones de cabildos indígenas, así como sus organizaciones representativas con reconocida experiencia nacional, regional y local en el impulso de iniciativas de desarrollo propio, planeación ambiental y ordenamiento de los territorios étnicos; para lo cual se fortalecerá técnicamente



a los cabildos y consejos comunitarios en la generación de programas productivos acorde a sus planes de vida y planes de etnodesarrollo o su equivalente, en los territorios étnicos de aplicación de los PNIS.

5. En la implementación del **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito** en Parques Nacionales Naturales que traslapen con resguardos, territorios ancestrales y/o tradicionales de los pueblos indígenas y consejos comunitarios y comunidades afrocolombianas, deberá garantizarse la participación y consulta con los pueblos étnicos en el marco de los acuerdos con estas comunidades.
6. **El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito** respetará y protegerá los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas de uso ilícito, la generación de alternativas empresariales en el campo de la medicina y la industria para los cultivos existentes, y el diseño de la oferta institucional para tratar a los miembros de comunidades consumidores de estupefacientes. De igual forma, esta política creará espacios nacionales e internacionales para que productores étnicos y campesinos discutan periódicamente sobre alternativas productivas a los cultivos de uso ilícito. En ningún caso se otorgará licencias de producción, transformación y/o comercialización de cultivos de coca, marihuana y amapola en los territorios étnicos a empresas distintas a las impulsadas por los propios pueblos y comunidades étnicas.
7. **Los programas de atención en salud** para personas afectadas por el uso de drogas ilícitas de pueblos étnicos en zonas rurales y urbanas, contarán con los saberes ancestrales de medicina tradicional de los pueblos, asegurando la no discriminación y estigmatización de las sabedoras, curanderas y sanadoras de las comunidades, respetando las formas y creencias espirituales de los pueblos étnicos, tradicionalmente desarrolladas por las mujeres.



8. **Acuerdo especial sobre derechos territoriales de pueblos étnicos. Casos emblemáticos.** Como un gesto de voluntad de paz, reparación y humanidad, el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos en conjunto se comprometen a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución, restitución y armonización de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaveral, así como, del territorio del Consejo comunitario Alto Mira y Frontera, Curvaradó y Jiguamiandó y La Alsacia, que ponga en marcha a su vez un plan de recuperación territorial que garantice el pleno disfrute de sus tierras ancestrales según sus costumbres y cosmovisión.
9. Este programa será concertado y coordinado en su diseño y ejecución con las autoridades indígenas y negras de estos pueblos, con el apoyo de organizaciones representativas de los pueblos étnicos, el cual contará con un fondo especial para su financiación.
10. En la **Estrategia de Comunicaciones**, para promover los acuerdos de sustitución en materia étnica, ésta deberá concertarse, diseñarse, ejecutarse y difundirse con la participación de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos.
11. **El Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional**, se desarrollará en consulta y participación efectiva con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas, un plan diferencial de desminado y limpieza de minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE), y artefactos explosivos improvisados (AEI) en los territorios de los pueblos indígenas y afrocolombianos afectados. Para la realización de las labores de desminado de zonas con cultivos de uso ilícito en territorios étnicos, se requerirá de la concertación, planificación, coordinación, verificación y



acompañamiento de las autoridades tradicionales, sin involucramiento directo de las comunidades en las labores del desminado.

12. Acuerdo de desescalamiento y generación de confianza. El Gobierno Nacional y las FARC-EP, informarán a la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales de los territorios étnicos, la ubicación exacta donde existen sembradas minas antipersonas, así como, incluirán dentro del programa piloto de desminado humanitario en los territorios de los pueblos étnicos, casos pilotos de especial atención, como son, el pueblo EMBERA ubicado en el Municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia, además de los territorios del Pueblo JIW ubicado en el municipios de San José del Guaviare - Departamento del Guaviare, los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia en el Departamento del Meta, Municipio de Tumaco, Río Chagui y Pueblo Awá en el Departamento de Nariño, los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera y río Chagui y en el Municipios de Buenos Aires, departamento del Cauca, la Vereda La Alsacia, entre otros.

6.3.4.5. Salvaguardas y garantías para el tema acuerdo sobre las víctimas del conflicto: “sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición”, incluyendo la jurisdicción especial para la paz; y compromiso sobre derechos humanos.

1. El diseño, ejecución y puesta en marcha del Sistema Integral de verdad, justicia, reparación y no repetición que hace referencia el punto 5.1 y sus componentes como: La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto; la Jurisdicción Especial para la Paz y las medidas específicas de reparación integral para la construcción de la paz y las garantías de No Repetición, respecto a los pueblos étnicos deberá garantizar la perspectiva étnica y cultural,



así como garantizar el derecho a la participación y consulta, en la definición de estos mecanismos. Para ello, introducirá explícitamente en los sistemas estadísticos de hechos y víctimas del conflicto y conexidades, las variables e indicadores específicos de raza, etnia y género y tendrá en cuenta el enfoque de género, mujer, familia y generaciones de los pueblos étnicos, para garantizar un verdadero acceso a la verdad y la justicia y condiciones para la convivencia y la reparación integral.

2. **El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición** respecto a los Pueblos étnicos deberá garantizar el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con la normatividad nacional e internacional.
3. **La Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la No Repetición**, a que hace referencia el subpunto 5.1.1.1 contará con una delegación de los pueblos y comunidades étnicas, en el grupo de comisionados o comisionadas encargados de investigar lo sucedido en el marco del conflicto armado en los territorios Étnicos. Se garantiza la transversalidad de la perspectiva étnica y cultural, con la creación de un equipo investigativo de los pueblos étnicos que se encargará de incorporar un capítulo especial sobre la afectación del conflicto a los Pueblos y comunidades étnicos. La Comisión Étnica para la Paz y Defensa de los Derechos Territoriales participará en el proceso de escogencia y la definición de los criterios para la selección de los comisionados de los pueblos étnicos a dicha Comisión.
4. En el marco de la implementación de los acuerdos, los procesos de esclarecimiento de la verdad e instrumento de memoria histórica para la convivencia, se asignarán y ejecutarán los recursos necesarios para que los Pueblos étnicos desarrollen estudios y análisis sobre los impactos y afectaciones de la violencia, sexual, económica, ambiental, cultural y emocional



generada por el conflicto armado interno y situaciones conexas, contra las mujeres, niñas y jóvenes de los Pueblos étnicos, en áreas rurales y urbanas, promoviendo y valorando el conocimiento y capacidades de los Pueblos étnicos para dar cuenta de su propia historia.

5. **El Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición** que hace referencia el subpunto 5.1.1.1.10, contará con la participación de delegados de las comunidades y pueblos étnicos representativos de sus organizaciones. La Comisión Étnica de Paz y Defensa de los Derechos Territoriales participará en el proceso de escogencia.
6. **La Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto** que hace referencia el subpunto 5.1.1.2. coordinará con las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades étnicas el accionar en sus territorios; integrará personal de los pueblos indígenas y afrocolombianos delegadas por sus organizaciones representativas de los Pueblos étnicos; como las guardias indígenas y cimarronas y otras formas organizativas propias, para coordinar acciones humanitarias respecto a la búsqueda de personas desaparecidas de los pueblos étnicos en el marco del conflicto armado.
7. **La Jurisdicción Especial para la Paz** que hace referencia el subpunto 5.1.2 dará énfasis a las necesidades de los pueblos y comunidades étnicas reconociendo que son sujetos de especial protección, que merecen una reparación y protección especial, por tanto, adoptará una perspectiva étnica, cultural y garantizará su participación activa.
8. **En el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz se** crearán mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y con



las autoridades ancestrales afrocolombianas cuando se presenten casos que comprometan a sus miembros, sus organizaciones y territorios, en tales casos se respetará las competencias jurisdiccionales de los pueblos étnicos. En consecuencia, se creará un mecanismo concertado para dirimir los conflictos que se presenten entre las dos jurisdicciones especiales.

9. En aras de lograr una institucionalidad con enfoque étnico, la nueva Jurisdicción para la Paz, garantizará la participación sabios, sabias y expertos indígenas y afros sobre jurisdicción especial indígena y afrocolombianos en distintas ramas del Derecho, la resolución de conflictos y magistrados de los pueblos étnicos en el nuevo Tribunal para la Paz. De igual manera los órganos como la Unidad de Investigación y Acusación, que hace referencia el subtema de procedimiento, órganos y sanciones del componente de justicia del SIVJNR, contará con un equipo de investigación especial para los casos de violación a los derechos de los Pueblos étnicos. Este equipo estará compuesto por expertos preferiblemente pertenecientes a los pueblos étnicos en el tema en derechos de los pueblos étnicos, avalados por las organizaciones indígenas y afrocolombianas nacionales.
10. Con el propósito de generar condiciones para una paz duradera y sostenible, que restablezca las afectaciones a los derechos territoriales de los Pueblos étnicos en el contexto del postconflicto; el gobierno nacional reconocerá y garantizará las condiciones para la implementación del sistema de justicia de los pueblos afrocolombianos y garantizará el funcionamiento y financiación de la jurisdicción especial indígena y la justicia indígena. De igual manera se creará un equipo étnico de investigación que establecerá la situación de asistencia legal y humanitaria de los miembros de los Grupos étnicos en las cárceles del País. Así como estudiar la situación legal que de manera coordinada entre ambas jurisdicciones puedan ser objeto de excarcelación o amnistía a miembros de los pueblos étnicos.



11. **Salvaguardas y Garantías para el tema de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales.** Los sistemas de justicia que se creen en el marco de las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales, no podrán ir en detrimento de los derechos adquiridos por los Pueblos étnicos. El Gobierno nacional y las FARC-EP garantizarán la participación plena de los Pueblos étnicos y sus organizaciones representativas en los organismos tales como, **la Comisión Nacional de Garantías de seguridad, La unidad Especial de Investigación, la Instancia de alto nivel del sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política** y demás que se creen en el marco de las Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y que tengan funciones de decisión e intervención en sus organizaciones, formas organizativas y sus ámbitos territoriales.
12. **Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz que se refiere el punto 5.1.3.** En el marco de los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva que hace referencia el subpunto 5.1.3.1, el Estado y la FARC-EP, se comprometen a realizar el reconocimiento de responsabilidad y a pedir perdón públicamente a los pueblos y comunidades étnicas, acto seguido a la firma definitiva de los acuerdos, en actos coordinados con la Comisión Étnica, y en los casos escogidos como emblemáticos y concertados por las organizaciones y autoridades tradicionales étnicas representativas, dando especial atención a los casos de mujeres, niñas y jóvenes que éstos prioricen.
13. **La Reparación colectiva en el fin del conflicto** que hace referencia el punto 5.1.3.3 en relación a los Pueblos Étnicos entenderá la reparación integral, diferencial y colectiva como el restablecimiento del equilibrio y la armonía de la vida colectiva, étnica y cultural, material e inmaterial de estos pueblos y sus territorios, en armonía con los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, y la



complementariedad de los Autos 004, 005, del 2009 y 092 del 2008. En este sentido se priorizará la implementación de los decretos a través de la creación de un fondo especial con asignación específica para ellos y la adecuación institucional que garantice la participación directa e incidente de los pueblos étnicos e inclusión de la perspectiva étnica y cultural y el enfoque de género, familia y generación, así como la inclusión de la perspectiva de mujer familia y generación, en todos los procesos de implementación. Para tal efecto se ampliará la vigencia de esta normatividad para que cubra su apropiada observación durante el proceso de implementación de los acuerdos.

14. **Las Medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz** y la garantía de no repetición de nuevos hechos de violencia hacia los pueblos étnicos, debe garantizar el fortalecimiento y puesta en marcha de los planes de vida y planes de etnodesarrollo o sus equivalentes de los pueblos étnicos.
15. **Los planes de reparación colectiva con enfoque territorial que hace referencia el punto 5.1.3.3.2 así como los planes de desarrollo rural con enfoque territorial (PDET)** que tienen un carácter reparador como lo plantea el punto 5.1.3.3.1, en relación a los pueblos étnicos contarán con mecanismo de consulta especial para su implementación.
16. **Los Planes nacionales de reparación colectiva** que hace referencia el punto 5.1.3.3.3, contarán con la perspectiva étnica y cultural y enfoque de género, mujer, familia y generación, en este marco el Estado implementará el Programa de Reparación Étnica, colectiva y diferencial concertado con la Comisión Étnica de Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales.
17. **Las Medidas de recuperación emocional a nivel individual** que hace referencia el punto 5.1.3.4.1 así como el Plan de rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición que hace referencia el punto 5.1.3.4.2, que se



realicen en territorios étnicos deberán tener pertinencia cultural y contar con el consentimiento de los pueblos étnicos.

18. Los Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior que hace referencia el punto 5.1.3.5 en relación a los pueblos étnicos garantizarán la articulación con los planes de vida de los pueblos indígenas y planes de etnodesarrollo o sus equivalentes para los pueblos Afrocolombianos y serán concertados con las autoridades tradicionales y de gobierno propio de cada Pueblo.

19. Las Medidas sobre restitución de tierras que se refiere el punto 5.1.3.6 y la política de restitución de tierras, para los Pueblos étnicos además de garantizar la articulación entre los procesos de restitución de tierras y los procesos de reparación colectiva, los programas de desarrollo con enfoque territorial así como los demás planes y programas que se deriven de la implementación del Acuerdo Final, articularán y fortalecerán los planes de vida de las comunidades indígenas y planes de etnodesarrollo de los Pueblos afrocolombianos, reconocerá y garantizará los derechos territoriales de los Pueblos étnicos.

20. La Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas que hace referencia el punto 5.1.3.7 contará con la participación efectiva de los Pueblos étnicos y garantizará un mecanismo especial de consulta. Se deberá considerar que en el Fondo especial para las víctimas que refiere este punto, existirá una asignación específica para las víctimas de los pueblos étnicos

21. Se concertará con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos un programa especial de armonización para la reincorporación de las y los desvinculados pertenecientes a dichos Pueblos, que opten por regresar a



sus comunidades, lo que permita garantizar el restablecimiento de la armonía territorial. El Estado coordinará con la Comisión Étnica la construcción de una estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto

22. Los mecanismos de protección a los defensores de derechos humanos

que se refiere el punto 5.2.2 para el caso de líderes y lideresas de los Pueblos Étnicos tendrá una perspectiva diferencial acorde a las dinámicas sociales y culturales de los pueblos, y deben ser concertados con los mismos.

23. Para el diseño, construcción y establecimiento del Programa de seguridad y protección

para las comunidades y organizaciones en los territorios se garantizarán el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios que hoy tienen los pueblos étnicos y que han sido reconocidos a nivel nacional e internacional, como son la Guardia indígena y la Guardia cimarrona, además deberán garantizar la participación plena de las organizaciones de los Pueblos étnicos y/o sus organizaciones representativas y deberá acudirse siempre a la consulta previa, libre e informada.

24. El Gobierno nacional garantizará que se mantendrán, fortalecerán los esquemas de seguridad

que hoy funcionan y que permiten brindar seguridad a los líderes y lideresas amenazados en el marco del conflicto armado interno, además se fortalecerán los sistemas de seguridad colectivos establecidos por los pueblos étnicos en sus territorios con perspectiva diferencial.

25. En el Marco de la Política pública de derechos humanos

que hace referencia el punto 5.2.3, se formulará un programa nacional para la promoción, prevención y protección de los derechos humanos de los Pueblos étnicos,



garantizando la participación efectiva de las organizaciones indígenas y afrocolombianos del país en su formulación, implementación y monitoreo.

26. **La pedagogía para la paz** en los territorios étnicos será realizada por los Pueblos y comunidades étnicas, para lo cual se asignarán recursos específicos para las propuestas presentadas y concertadas con sus organizaciones representativas. Se realizará una contratación directa con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos.

6.3.5 Implementación y verificación.

1. Para cada uno de los puntos a que hace referencia el presente capítulo que contemplan un mecanismo especial de consulta, se creará una Instancia Especial de Alto nivel de concertación con Pueblos Étnicos para la implementación de los acuerdos, que acordará entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP; y las Organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos y la Comisión étnica para la paz y la defensa de los derechos territoriales; un Protocolo Especial de Consulta, específica y exclusivamente para la Implementación, verificación de los acuerdos que contemplen dicho mecanismo, sin detrimento del derecho a la Consulta previa libre e informada.
2. Se creará un Plan Especial para la Implementación y verificación de los acuerdos que recoja los distintos elementos contemplados en el capítulo étnico, y desarrolle una estrategia concertada que garantice la efectividad en el cumplimiento de los mismos. Dicho plan se diseñará a través de la Instancia de Alto Nivel de Concertación.
3. **Adecuación Institucional.** El Gobierno nacional garantizará la participación directa de los Pueblos étnicos en cada una de los espacios Instituciones,



Comisiones, Fondos, Agencias, Planes, programas y otros, que se concerten en el marco del punto 6 del Acuerdo General para la terminación del conflicto de una paz estable y duradera en Colombia. Para ello, se concertará con la Instancia Especial de Alto nivel de concertación con Pueblos Étnicos para la implementación de los acuerdos, las garantías de participación en las Instancias correspondientes que se crearán para que la adecuación Institucional responda a la Implementación de los acuerdos en los territorios y comunidades de los Pueblos étnicos.

4. **Adecuación Normativa.** Las reformas normativas que se requieran para la implementación del Acuerdo General para la terminación del conflicto de una paz estable y duradera en Colombia, los mecanismos de consulta que requieran de un protocolo especial y aquellos que deberán hacerse por el trámite ordinario respectivo, con respecto a cada uno de las normas o procedimientos establecidos para la Implementación de los acuerdos se acordará con Instancia Especial de Alto nivel de concertación con Pueblos Étnicos para la implementación de los acuerdos.
5. **Presupuesto.** El Estado colombiano garantizará el presupuesto real, efectivo y suficiente, en cada uno de los fondos que se contemplen en los diferentes instrumentos que adecuen la normatividad e institucionalidad respectiva, para la Implementación, verificación de los acuerdos que contemplen una perspectiva étnica y cultural.
6. Las fuentes de financiación para la implementación de los Acuerdos no involucrarán, a aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y demás políticas consultadas y concertadas.



7. Para la implementación de los acuerdos suscritos entre el Gobierno Nacional y las FARC EP, deben establecerse específicamente aquellos recursos que serán invertidos en grupos étnicos, diferenciados entre sí. Para lo anterior se requiere la consulta y concertación de las actividades y presupuestos diferenciados, en atención a lo dispuesto en la normatividad y la ley.
8. Dentro de la figura de financiación creado para la paz (Fondo de inversiones para la paz y otros) será específico e independiente, para cumplir los acuerdos que se implementen en los territorios étnicos, el cual contará con su propia estructura, funciones, características y deberá aclarar desde y hacia dónde se dirigirán las distintas fuentes de financiación.
9. Presupuesto General de la Nación: sin detrimento de los compromisos ya establecidos con grupos étnicos y que respondan de forma específica al cumplimiento de los acuerdos. En el marco de la Reforma Tributaria que establecerá el recaudo de los Ingresos Corrientes de la Nación, ésta deberá ser consultada y concertada con los Pueblos étnicos en el marco del reconocimiento de la Constitución Política de Colombia, los Decretos dispuestos para poner en funcionamiento los territorios indígenas, afrocolombianos y demás disposiciones.
 - a. Sistema General de Regalías: Sin detrimento de los recursos destinados a Pueblos Indígenas y afrocolombianos.
 - b. Sistema General de Participaciones: Sin detrimento de los recursos destinados a Resguardos Indígenas.
 - c. Aportes de Cooperación Internacional y Sector Privado: con respecto al sector privado, es necesario que se mantenga un respeto por la vida de los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, víctimas de las grandes empresas que afectan sus territorios, evitando los incentivos tributarios a estos (en caso de existir denuncias sobre afectaciones a los Pueblos



Indígenas y afrocolombianos) y salvaguardando la dignidad de los Pueblos Étnicos.

10. La implementación de los acuerdos garantizará la participación, el incremento de beneficios sociales, económicos y ambientales de las mujeres, jóvenes, niños y niñas en sus comunidades y territorios urbanos y rurales, como forma de prevenir y mitigar los impactos y garantizar las reparaciones y compensaciones que los procesos de desmovilización puedan generar para éstas.



CONCLUSIONES

La construcción de un cambio fundamental de paradigma en la concepción del Estado colombiano, tuvo como escenario central los procesos de movilización social, primero por la paz a finales de la década de 1980, en uno de los episodios más crueles de la vida moderna de la nación. En esta coyuntura la violencia narcoterrorista por un lado y al mismo tiempo la vinculación del Movimiento 19 de abril a la vida social y política del país reclamaba un cambio de relacionamiento institucional, así como, una nueva adecuación del Estado colombiano para traer al país a la modernidad, modernidad institucional, modernidad de la justicia y modernidad social, política y cultural.

Es en este contexto en el que las luchas de las comunidades negras, afrocolombianas cobran un nuevo influjo, ya entre los años 70 y 80 se erigía un proceso de movilización social que abogaba por el reconocimiento al legado cultural de dichas poblaciones y posteriormente por el derecho a la protección de los territorios que ancestralmente habían habitado.

El proceso pre constituyente en Colombia en 1990 y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, exigió para las comunidades afrocolombianas, la estructuración de organizaciones rurales, barriales, de ríos y con ellas regionales y nacionales, en la perspectiva de estructurar un potente movimiento social que transformara al actor común y sin presencia política, negro o comunidades negras, en



sujetos, sujetos políticos, culturales, económicos y sociales, el sujeto comunidad negra, afrocolombiana en Colombia, no solo constituyó un referente en la manera de construir derechos en el país, sino que, sirvió de referente a la construcción de derechos de los descendientes de africanos en la región.

De allí, se erigieron procesos de comunidades negras en Ecuador y se impulsó desde Colombia con los encuentros binacionales de Colombia y Ecuador en la denominada gran Comarca, un movimiento más amplio que posteriormente vinculó a Venezuela, Panamá, Perú y más adelante a Uruguay, Brasil entre otros. Dicha articulación constituyó la estructura de red de afrodescendientes más importante en la región de América del Sur, Centro América y el Caribe denominada la Alianza Estratégica de Afrodescendientes, la cual influyó en el proceso de preparación de la Tercera Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica en el año 2001, conferencia que produjo el mayor reconocimiento internacional de los afrodescendientes especialmente en el hemisferio sur.

La diplomacia desplegada por el movimiento de afrodescendientes impulsó el fortalecimiento de los procesos de reconocimiento de derechos de los afrodescendientes al interior de las naciones especialmente en Ecuador, Brasil y Uruguay en los cuales se tomaron diversas medidas legales y administrativas no solo reconociendo el aporte cultural al desarrollo de estas naciones, sino implementando acciones para promover su desarrollo económico y social.



Las comunidades afrocolombianas a pesar de las situaciones difíciles en que se desenvuelven sus vidas en este momento de la historia, mantienen un proceso de lucha permanente contra las imposiciones y en busca constante de la autodeterminación como pueblo, en ese sentido y atendiendo los procesos históricos de negación y lucha por derechos, estas comunidades, han construido derechos humanos para sí, al tiempo que han contribuido al fortalecimiento del movimiento ambientalista en la perspectiva de sus reivindicaciones y sus cosmovisiones respecto de los territorios y la naturaleza.

Visto desde esta perspectiva, estas poblaciones evidencian que los derechos humanos no están dados de suyo, más estos comprenden procesos de construcción, procesos de luchas, las cuales son y deben ser duraderos en el tiempo, con dinámicas de picos altos que comprenden la efusividad que moviliza en un momento específico de la lucha, la mayoría de sus organizaciones, comunidades, líderes y sistemas de resistencia, mas este proceso de lucha también tiene bajas donde se desarticula su sistema organizativo comunitario, en tanto esto genera que las acciones no sean contundentes y los factores desestabilizadores de poderes externos a los intereses propios de dichos pueblos penetren y vulneren o paralicen la agenda de reivindicaciones.

En el caso del proceso organizativo de las comunidades, líderes y lideresas afrocolombianas en Colombia, la evidencia de que las veces que más se ha avanzado en logros respecto de sus derechos en el marco de lucha por la dignidad, es cuando ha habido una corriente movilizadora que a pesar de las dispersiones teóricas y conceptuales, han hecho converger muchos de esos mismos esfuerzos en acciones concretas y momentos concretos de la historia.



Los Derechos Humanos como productos culturales, implica una permanente acción y movilidad de los actores sujetos que posibilite la alteridad de los derechos, o sea, los derechos humanos como parte de la sucesión de hechos constantes que las personas deben realizar, para construir así la dignidad que se persigue en un mundo complejizado; en ese marco de derechos de facto que se supone están allí, más los mismos por sí solo no operan hacia esa ruta de dignificar la vida.

La construcción del marco referencial de derechos de las comunidades afrocolombianas en Colombia, instituidas y codificadas en un marco legal como se evidencia en la investigación impulsados y contruidos desde las comunidades, organizaciones y en el movimiento social afrocolombiano, se convirtieron en estrategias de afirmación de la presencia histórica, aportes al desarrollo de la sociedad colombiana y al fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos afrocolombianos, así como, han facilitado la formulación de lineamientos de políticas públicas en materia de desarrollo económico, social y cultural para estas comunidades y ciudadanos que de aplicarse facilitarán su acceso al mejoramiento de las condiciones de vida de ellos como pueblos y como ciudadanos colombianos.

Estas construcciones constitucionales, normativas, jurídicas y administrativas, han modificado el marco de referencia de la institucionalidad del Estado colombiano respecto de las comunidades afrocolombianas que facilitarían la orientación e integración de sus visiones al marco de referencia para el desarrollo del país en lo tecnológico, científico, social, cultural y deportivo.

En efecto la falta de aplicabilidad efectiva del marco referencial de los derechos instituidos a la población afrocolombiana, no solo ha generado una gran dispersión organizativa, sino que también ha facilitado que recaigan sobre ellas los impactos desproporcionados del conflicto armado interno que ha vivido el país y en cuyos efectos ha desestructurado la vida en comunidad, la armonización de sus territorios,



como, los ha empobrecido toda vez que cambió sus esquemas productivos tradicionales, los desplazó e insertó en un sistema de capital en el cual todo se compra y todo se vende, hasta la propia dignidad de dichos actores y sujetos con una identidad diferenciada y venidos de lógicas culturales más arraigadas al compartir, a la construcción en comunidad, y en la que la soberanía alimentaria es parte de la vida cultural y en comunidad de estas poblaciones.

De esta manera al advertir que si bien las comunidades afrocolombianas construyeron un amplio marco constitucional y legal, un amplio marco normativo que reconoce sus derechos como pueblo; ***la falta de implementación y de aplicación efectiva de los mismos, no solo es contradictorio de los preceptos constitucionales y jurisprudenciales, sino, que hace que el país, en esta materia, se encuentre en un estado de cosas inconstitucional dado la amplia, progresiva y sistemática violación de los derechos ya reconocidos al pueblo afrocolombiano.***

Como lo evidencia la investigación la Ley 70 de 1993, o Ley de Comunidades Negras como se le llamó, no solo es una de las pocas leyes en el país construidas consultando y por las propias comunidades impactadas, sino que, es de las pocas que no se ha logrado reglamentar después de más de 24 años de su expedición. La falta de reglamentación de los capítulos IV, V, VI y VII de la Ley 70 de 1993, no solo ha dejado el núcleo sustancial de la vida de estos pueblos, los impactos negativos de esta decidía institucional y de los diversos gobiernos se puede advertir en:

- Los impactos desproporcionados de la minería ilegal en los territorios ancestrales y titulados colectivamente a dichas comunidades.



- Las concesiones mineras que el propio gobierno ha realizado a empresas multinacionales de amplios territorios que legalmente son propiedad de las comunidades afrocolombianas.
- El bajo desarrollo económico, tecnológico y científico en las regiones principalmente pobladas por los afrocolombianos.
- La inexistencia de políticas públicas específicas que garanticen la empleabilidad de los ciudadanos afrocolombianos.
- La baja disposición de fondos específicos para el emprendimiento, la investigación y el bienestar de las comunidades afrocolombianas.
- La falta de políticas públicas atinentes a superar el racismo, la discriminación racial y con ello el fortalecimiento de la identidad cultural de las poblaciones y ciudadanos afrocolombianos.

En ese sentido se han desarrollado propuestas de reglamentación integral de la Ley 70 de 1993, sin embargo, la misma no se ha logrado reglamentar. Esta situación mantiene una permanente tensión entre el proyecto hegemónico, práctica histórica institucional en Colombia, con el proyecto de etnodesarrollo y bienestar que impulsan los pueblos diferenciados culturalmente, afrocolombianos e indígenas, cuya trayectoria se orienta en la búsqueda del respeto a su cosmovisión y con ella la reafirmación de la identidad étnico cultural afrocolombiana en perspectiva de un modelo de desarrollo y bienestar acorde con sus entornos.

En Colombia durante los últimos veinticinco años finales del siglo XX y principios del siglo XXI, han surgido dos grandes tendencias en materia de desarrollo económico y social, una que tiene que ver con el desarrollo a raja tabla, o sea, la implementación del modelo de capital y de crecimiento económico incluso a costa de la vida misma de cientos de miles de ciudadanos y en contraposición, el modelo de bienestar que defienden los pueblos afrocolombianos articulados a los pueblos indígenas y a



sectores académicos de ambientalistas. La primera desarrollista propende por el crecimiento económico a costa de la destrucción de la naturaleza, de las culturas y de la vida de comunidades enteras, la segunda en permanente resistencia al modelo anterior, buscando el equilibrio y la armonía entre el hombre y la naturaleza, construyendo el bienestar y buen vivir a partir de dicho equilibrio. Un ejemplo de dicha tensión lo constituye la Consulta previa y el Consentimiento libre e informado.

La aplicación de la Consulta previa en Colombia se da a través de la puesta en marcha del Convenio 169 de la OIT, uno de los aspectos de relevancia nacional en el país es el relacionado con la expedición de leyes y actos administrativos que afectan a los pueblos afrocolombianos. Aun cuando la Corte Constitucional colombiana en diversas sentencias de Tutela y Constitucionalidad ha evaluado la aplicación de este derechos y comparado con un derecho general que es el derecho a la participación, aun los esfuerzos de los gobiernos son débiles en relación con los estándares que trae el convenio y que ha orientado la Corte Constitucional que deben tenerse en cuenta a la hora de implementar el derecho a la Consulta previa. Un aspecto que agrava la aplicación de este derecho, tiene que ver con que se opta por pagar a líderes que negocian en nombre de las comunidades dejando de lado el derecho fundamental de los pueblos a ser consultados, afectando doblemente las comunidades en la vulneración del derecho y la cooptación de sus líderes generando una situación de mayor desprotección.

Este derecho que hace referencia a los principios y valores constitucionales de protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, de proteger las formas de vida de los pueblos y evitar que los mismos sean re victimizados como consecuencia del modelo de desarrollo y de los impactos desproporcionados del conflicto armado, social, político y económico que vive el país. Fue incorporado como una prioridad para su aplicación en el proceso de implementación del Acuerdo final de



paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, sin embargo, en un ejemplo clásico de imposición institucional el derecho fundamental a la Consulta previa no viene siendo aplicado en el marco de las leyes FAST TRACK que sientan las bases no solo para la implementación del acuerdo de paz, sino, de la institucionalidad y el país que seremos durante los próximos 50 años. La falta de Consulta previa de estas leyes es un mensaje directo a que la paz excluye en su aplicación a los grupos étnicos afrocolombianos e indígenas.

La aplicación y garantías en materia de participación y consulta previa, sigue siendo un desafío para el estado colombiano y debe guiarse por los principios de buena fe, libertad, información previa suficiente y adecuada, debido proceso, legitimidad, oportunidad, pluralismo jurídico, y bilingüismo; la aplicación de estos implica en sí mismos, una re adecuación institucional, la aplicación de los estándares del convenio y de la Corte Constitucional, la revisión de métodos, roles, responsabilidades de las instituciones del Estado y de los espacios de las comunidades enfocándose en garantizar el estado de derechos y no en la aplicación de meros trámites que terminan tranzados económicamente en un claro aprovechamiento de las condiciones preexistentes de exclusión, pobreza, racismo y discriminación racial.

La Consulta previa y la participación como derechos fundamentales en Colombia instituido para los grupos étnicos, es un derecho que se articula al derecho al desarrollo inspirado en las propias visiones de los pueblos, en efecto el Estado colombiano debe garantizar la aplicación de dichos derechos en función de ampliar esas opciones de desarrollo de estos pueblos que sean reales propiciando la profundización de sus conocimientos, articulando sus visiones a la construcción de un modelo de desarrollo integral para la nación y en el cual, el Estado como garante de derechos durante todas las etapas del proceso y en una perspectiva de futuro antes, durante y después de los procesos de consulta, no solo para la protección de sus



derechos, mas también en el fortalecimiento de la propia institucionalidad del Estado, permitan identificar las condiciones como se desarrollará, las potencialidades y debilidades para que las comunidades puedan tomar decisiones suficientemente informadas y en una concepción gana-gana y en efecto libre.

En materia de tierras y territorios, si bien ha habido un desarrollo del Decreto 1745 de 1995 respecto de la titulación colectiva a las comunidades afrocolombianas, esta política ha tenido su mayor influjo en el territorio región del Pacífico donde se han titulado aproximadamente seis millones de hectáreas, por el contrario unos débiles desarrollos y baja implementación en garantizar los mismos derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas asentadas en los valles interandinos de los ríos Cauca, Magdalena y la región del Caribe donde la aplicación de estos derechos sigue siendo un desafío para la institucionalidad, toda vez que las condiciones de espacios territoriales y presión política y económica sobre los mismos es mayor dado la facilidad de acceso y comunicación a diferencia a la región del Pacífico.

Otro aspecto respecto de la política de tierras y desarrollo rural tiene que ver con que si bien la Ley 70 y el Decreto 1745 reconocieron derechos territoriales a las comunidades afrocolombianas en contextos de baldíos de la nación, existe un gran vacío y desprotección de las comunidades que han ocupado territorios denominados como ancestrales, y cuyos orígenes de asentamiento data de hace más de 400 años, en esta dirección se hace necesario, no solo agilizar los procesos administrativos y técnicos en los contextos en los cuales, la normatividad actual permite garantizar los derechos de las comunidades, mas también la imperiosa necesidad de garantizar derechos territoriales en territorios ancestrales del pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal, un ejemplo de esto como lo demuestra la investigación es el contexto de derechos territoriales del pueblo raizal en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que a pesar de sentencias constitucionales sobre sus derechos territoriales, la actitud institucional sobre su implementación y garantía es



absolutamente débil. Otro ejemplo importante es la presión que sobre su territorio ancestral sufren las comunidades afrocolombianas del Norte de Cauca debido al avance de la agroindustria de la caña, la minería a gran escala y la minería ilegal.

No existe una política de desarrollo económico y social para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país que poseen tierras tituladas ancestrales y colectivamente como las ya señaladas, aspecto que debe incorporarse en la construcción de un eventual plan de gestión en materia de territorial.

En general en materia de desarrollo económico y social, las condiciones de las comunidades afrocolombianas siguen siendo las más vulnerables, a la falta de reglamentación del Capítulo VII de la Ley 70 de 1993 **“Planeación y fomento del desarrollo económico y social”**, el cual en sus Artículos 47, 52, 55 y 57 respectivamente reza lo siguiente:

Que el “Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo los elementos de su cultura autónoma”.

“El Gobierno Nacional diseñará mecanismos especiales financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenido de sus recursos y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que con particulares puedan conformar dichas comunidades. Para efectos del estimativo de este aporte y para garantizar los créditos, se podrá tener en cuenta el valor de los bienes que se autoriza aprovechar”.



“El Gobierno adecuará los programas de crédito y asistencia técnica a las particulares condiciones socioeconómicas y ambientales de las comunidades negras objeto de esta ley.”

“El Gobierno Nacional creará una Comisión de estudios para la formulación de un plan de desarrollo de las comunidades negras. Esta comisión comenzará a operar una vez sea elegido el Presidente de la República y hasta la aprobación del Plan nacional de desarrollo en el CONPES. Este plan propondrá las políticas de largo plazo y será el marco de referencia para que las políticas del Plan Nacional de Desarrollo respeten la diversidad étnica de la Nación y promuevan el desarrollo sostenible de esas comunidades de acuerdo a la visión que ellas tengan del mismo. Esta será una comisión técnica con amplio conocimiento de las realidades de las comunidades negras y para su conformación se tendrá en cuenta las propuestas de las comunidades negras. El Departamento Nacional de Planeación será responsable de financiar los gastos para su cabal funcionamiento.”

Bajo este marco se han formulado desde el año 1994, y en los periodos 1994-1998, 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014 y un plan integral y de largo plazo en total seis planes de desarrollo para las comunidades negras, afrocolombianas palenqueras y raizales, sin embargo de dichos planes en el mejor de los casos el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, han recogido su parte teórica o filosófica, mas no ha habido en ninguno de ellos su incorporación presupuestal real en el Plan plurianual de inversiones, lo que constituye una burla al derecho de estas comunidades desarrollarse en el marco de sus propias aspiraciones como lo señala la ley.



Otro elemento que se evidencia en esta investigación, son los altos niveles de afectación ambiental de los territorios ancestrales y titulados colectivamente a las comunidades afrocolombianas, la falta de reglamentación del Capítulo IV de la Ley 70 sobre **uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente**, son un aspecto recurrente en la exigibilidad de garantías a sus derechos que vienen realizando las comunidades afrocolombianas, impulsado en las organizaciones de mujeres afrocolombianas en diversos puntos de la geografía nacional, especialmente en el territorio región del Pacífico y la región del Norte del Cauca. Estos movimientos de corte ambiental y de protección de los territorios y la vida, que armoniza la cultura de las comunidades y la naturaleza, cobra fuerza y reposicionamiento a partir de la movilización de mujeres afrocolombianas por el cuidado de los territorios y la vida llevada a cabo recientemente.

El aspecto central que realzó la movilización de mujeres ha sido las diversas violencias que sufren las comunidades y la denuncia sobre la falta de garantías institucionales y del Estado para el ejercicio de la resistencia a factores como la minería ilegal que destruye y contamina las tierras y los ríos y con ello, afectaciones incalculables en ecología, cultura y vidas humanas. Sobre estas cuestiones, recientemente en dos casos la Corte Constitucional primero sobre el caso de la Toma se ha pronunciado en Sentencia de Tutela orientando la protección de los derechos del Consejo comunitario de la Toma en el municipio de Suárez Departamento del Cauca y posteriormente un juez de restitución de tierras sobre el caso del Consejo comunitario Renacer Negro en el Municipio de Timbiquí en el Cauca, sin que las medidas ordenadas por dichas instancias muestren avances sustanciales en el cumplimiento y protección de los derechos de las comunidades y la seguridad de sus líderes que en algunos casos se encuentran en condiciones de desplazamiento forzado.



La construcción de una paz estable y duradera que incorpora la visión de los afrocolombianos es un camino por recorrer, implica no solo la generosidad del gobierno y las instituciones en perspectiva de futuro, sino una participación efectiva en el proceso de transformación que debe sufrir el país, en lo social, político, económico e institucional. El Capítulo Étnico que la Comisión Étnica para la paz y la defensa de los derechos territoriales logró insertar en el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, es una oportunidad para la protección de los derechos previamente conquistado por los afrocolombianos y para que estos, como las principales víctimas del conflicto armado interno, sean resarcidas en un proyecto de nación más amplio que el que hasta ahora se ha venido configurando en los 218 años de vida republicana que tiene el país.

La **construcción constitucional y legal** descrita, **sus desarrollos y desafíos en su implementación, pone de presente una corriente** filosófica y política **de las organizaciones y sus dirigentes** que actuaron en la **gestión de los derechos de las comunidades afrocolombianas**, con la **firme convicción e interés** de **reconstruir el proyecto de nación hegemónico** que ha circulado en el país por más de doscientos años y transformarlo en un proyecto integrador de las nacionalidades e identidades que desde esa nueva perspectiva, se traiga el país a la modernidad real y en su efecto lo desarrolle con beneficios en mejoramiento de la calidad de vida para todos los ciudadanos que lo habita.

La **visión hegemónica y la permanencia de un estado de cosas inconstitucional es una situación** que ha impedido el **desarrollo e implementación** del marco legal, filosófico y político, **de los derechos del pueblo afrocolombiano en las políticas de desarrollo económico y social del país**, como su incorporación como sujetos en la institucionalidad del Estado en el periodo señalado entre 1991 y el año 2016.



Un factor decisivo en la limitación del desarrollo e implementación efectiva del marco legal respecto de los afrocolombianos, ha sido, la cooptación temprana del movimiento social afrocolombiano por actores que si bien pertenecen al grupo étnico, sus construcciones y formación académica viene de otras vertientes, por ejemplo el bipartidismo que gobernó el país hasta finales del siglo XX, en ese sentido las diferencias internas expresadas entre las vertientes más alternativas del movimiento, perspectivas más centradas en los derechos y sus avances, en contraposición de liderazgos personalistas y con intereses marcados en lo personal y grupal y que impulsadas por gobiernos y partidos políticos en una clara estrategia de evitar el avance de los derechos reconocidos a las comunidades afrocolombianas en materia territorial y de afectación institucional, hacen parte de las tensiones que evitan el ascenso del liderazgo afrocolombiano.

De igual manera, estas tensiones ha llevado a que se debiliten y casi que desaparezcan los espacios de concertación tipo Comisión Consultiva de Alto Nivel de comunidades afrocolombianas, Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades afrocolombianas y Comisión para la formulación del plan de desarrollo nacional de comunidades afrocolombianas concebidas para garantizar la implementación de la Ley 70 de 1993 y el desarrollo económico y social de estas comunidades.



FUENTES DE INVESTIGACION

FUENTES NO IMPRESAS.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: El Autor, 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

BENALCÁZAR, Patricio Carpio, *El buen vivir, más allá del desarrollo: la nueva perspectiva constitucional*. EN: Revista electrónica ALAI, América Latina en Movimiento. 2008-06-11, Disponible en: <http://alainet.org/active/24609&lang=es>.

BOGOTÁ. ALCALDIA. *Lineamientos de política pública y propuesta de plan de acciones afirmativas*. Bogotá: La Alcaldía, julio de 2010, p. 12.

BORRINI FEYERABEND, Grazia. *Manejo participativo de áreas protegidas: Adaptando el método al contexto*. UICN, 1997.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 70 DE 1993. Bogotá: El Congreso, 1970. Artículo 2, numeral 5. Q1

----- LEY 160 DE 1994. *Por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*. Bogotá: El Congreso, 1994.

----- LEY 388 DE 1997. Por la cual se modificó la Ley 9 de 1989 y la Ley 8 de 1991.

----- LEY 507 DE 1999. Por la cual se modifica Ley 388 de 1997.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Auto 005 de 2009, de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, por la cual se ordena la superación de un estado de cosas inconstitucional*. Bogotá: El Autor, 2009.

----- *Sentencia C - 030 de 2008*. MP. Rodrigo Escobar Gil.

----- *Sentencia C-169 de 2001*. MP. Carlos Gaviria Díaz

----- *Sentencia C-175 de 2009*

----- *Sentencia C-196 de 2012*



-----, *Sentencia C-317 de 2012*

-----, *Sentencia C-461 de mayo 14 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.*

-----, *Sentencia T-025 de 2004.*

-----, *Sentencia T- 129 de 2011*

-----, *Sentencia T-382 de 2006*

-----, *Sentencia T-500 de 2012.*

-----, *Sentencia T-769-09, (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).*

-----, *Sentencia T-955 del 17 de octubre de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.*

-----, *Sentencias T-428/92, SU-037/97, T-652/98, T-634/99, SU-383/03, T-955/03, T-737/05, T-880/06, T-154/09, T-769/09, y T-547/2010, T-1035A/2010 y T-129/11.*

COLOMBIA. PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES. Bogotá: marzo 2016

COMISIÓN ÉTNICA PARA LA PAZ Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES.
Comunicado a la opinión pública No.002. Marzo 8 de 2016

-----, *Resolución No. 001 Por la cual se crea la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos territoriales. 8 de marzo de 2016.*

COMPILACIÓN DE OBSERVACIONES FINALES del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre Países de América Latina y el Caribe. S.I.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1970-2006.

COMUNICADO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES NEGRAS al gobierno de Colombia y a la opinión pública nacional e internacional. Bogotá D.C., julio 14 de 2012. Consultado en www.renacientes.org, en fecha 21 de oct. de 2012.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991. *Artículo.7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.*

CONVENCIÓN DE ESPOO. Febrero 25 de 1991. Art. 2-1



CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 09 del 11 de junio de 2001 suscrito entre el Ministerio del Medio Ambiente y la Asociación de Autoridades Indígenas Tradicionales de las Etnias Miraña - PANI - (Fine Aiveju Nimue Iachimua — Dios del Centro y sus Nietos

CORONADO DELGADO, Sergio Andrés, *El Territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodesencientes en Colombia*. pág. 67.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO (CORPONARIÑO). *Informe especial*. Pasto: CORPONARIÑO, 2007.

CORTE INTERAMERICANA IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 131.

DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas por medio de la Resolución A/61/295, 61º período de sesiones (13 de septiembre de 2007).

DECRETO 624 de 1989.

DECRETO 1292 DE 2003. Mediante el cual se suprime el INCORA y se ordena su liquidación. Mediante el Decreto 1300 de 2003 se creó el INCODER y se determinó su estructura.

DECRETO 1745 DE 1995. Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras"

DECRETO 2664 DE 1994. Reglamentario de la Ley 160 de 1994. Por el cual se dictaron los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, PALENQUERAS Y RAIZALES. *Informe preparado para la Corte Constitucional*. Bogotá: La Dirección, 7 de julio de 2012.

GARCÉS ARAGÓN, Daniel. En: *Cómo contribuye la Educación para Combatir la Discriminación Racial*. Ponencia en Foro de Tumaco. Publicada en internet. <http://tumaco-narino.blogspot.com.co/2010/05/ponencia-como-contribuye-la-educacion.html> 15 de mayo de 2010

-----, *La educación afrocolombiana: escenarios históricos y etnoeducativos*. Cali: Val Formas, 2008. Pág. 139 a 150.

GRUESO CASTELBLANCO, Libia Rosario. *El Proceso Organizativo de las Comunidades Negras en el Pacífico Sur Colombiano*. Tesis de Máster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Inédito 2000.



<http://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-pueblos-etnicos-fueron-incluidos-a-ultima-hora/491318>. 2016/08/26 15:09.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER), Subgerencia de Promoción y Asuntos Étnicos; Dirección Técnica de Asuntos Étnicos. Bogotá D.C.: INCODER, octubre de 2012. Análisis realizado a partir de la indagación y cruce de datos de información tomada del Instituto.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU); COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y todas las formas de discriminación: informe del señor Doudou Diene, relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia, y formas conexas de intolerancia*. Ginebra: ONU, Misión a Colombia E/CN.4/2004/18/Add.3, 2004. P. 16.

------. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías relativo a su misión a Colombia (1º a 12 de febrero de 2010), Sra. Gay McDougall*. ONU, 2010.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Convenio 169 de 1989*. Adoptado en el ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 21 de 1991

PLAN DE ÉTNODESARROLLO REGIONAL 2007-2010 Costa Pacífica Caucana. Timbiquí: Asociación de Consejos Comunitarios de Timbiquí, Asómanos Negra y otros Consejos Comunitarios, 2007.

PONCE DE LEÓN, Eugenia y ANDRADE, Germán Ignacio. En: *Bases técnicas y legales de la política de participación social en la conservación*. Bogotá: Parques Nacionales Naturales, Bogotá, 2005.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). En: Garcés Carabalí, Daniel. *Mapeo situacional desde el punto de vista de la integración ecología, ambiente, biodiversidad, sociedad y cultura en el territorio región del pacífico. Identificación de actores. Dinámicas Organizativas, Institucionales y actores armados incidiendo en el territorio región del pacífico. Proyecto conservación de la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la Región del Chocó Biogeográfico*. Inédito. 2015.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES (UAESPNN). *Concepto 20141300001333 del 28 de abril de 2014*, Oficina Jurídica. Bogotá: UAESPNN, 2014.

------. Plan de acción institucional 2011 – 2019. Bogotá: UAESPNN, 2011.



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

408

FUENTES ORALES

AROCHA, Jaime. Entrevista: 7 de Julio de 2015.

GARCÉS ARAGÓN, DANIEL. Los desafíos del movimiento social afrocolombiano. Diálogos 2013. Conversaciones preparatorias del primer congreso nacional autónomo del pueblo negro afrocolombiano palenquero y raizal. Bogotá 2013.

GARCÉS MOSQUERA, Silvio Emiliano. Entrevista, agosto de 2014.

HURTADO, LIDORO. Líder del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera. Entrevista. Tumaco, Nariño. 2010.

JIMENO, MYRIAM. *Acontecimientos de la Asamblea Constituyente de 1991 y la Subcomisión de Igualdad y carácter étnico*. Entrevista: 18 de junio de 2015.

ROSETO, CARLOS. Desafíos del movimiento social afrocolombiano. Conversaciones preparatorias del primer congreso nacional autónomo del pueblo negro afrocolombiano palenquero y raizal. Bogotá 2013.



BIBLIOGRAFÍA

AGUDELO ALVARADO, Carlos. *Retos del Multiculturalismo en Colombia, Política y Poblaciones Negras*. La Carreta Social. Medellín: Lealón, 2005.

AGUDELO ALVARADO, Carlos Efrén. *Poblaciones Negras y Política en el Pacífico Colombiano, Paradojas de una Inclusión Ambigua*; texto inédito octubre de 2002.

ALMARIO, Oscar;... et. al. "Territorio, Poblamiento y Sociedades Negras en el Pacífico Sur Colombiano". En Renacientes de Guandal. Santa Fe de Bogotá D. C.: Proyecto Biopacífico; Universidad. Nacional, 1996.

ARBOLEDA HOME, Henry. *La investigación como Base para la Conservación y el Desarrollo del Pacífico*. El pacífico Tema de Investigación. En: Colombia Pacífico. Editor Pablo Leyva, Tomo II

ARBOLEDA MONTAÑO, Nixon. *La Palma Africana en el Pacífico Colombiano: su ilegalidad, consecuencias y violación a los derechos territoriales*. EN: Revista Luna Azul Universidad de Caldas. 2008.

ASAMBLEA NACIONAL DE COMUNIDADES NEGRAS (3 : Puerto Tejada; 1993). *Acta de la Asamblea*. Puerto Tejada (Cauca): El Autor, 1993.

ASOCIACIÓN DE AFROCOLOMBIANOS DESPLAZADOS –AFRODES;... et. al. *Política pública con enfoque diferencial para la población afrocolombiana en situaciones de desplazamiento forzado o confinamiento: propuesta para la construcción*. Bogotá D.C.: AFRODES, 2008.

BOGOTÁ. ALCALDIA. *Lineamientos de política pública y propuesta de plan de acciones afirmativas*. Bogotá: La Alcaldía, julio de 2010, p. 12.

BORJA, Miguel. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 1996.

BORRERO GARCÍA, Camilo. *Derechos Multiculturales (étnicos) en Colombia: una dogmática ambivalente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014. Serie Estudios Jurídicos de la Universidad Nacional de Colombia.

BORRINI FEYERABEND, Grazia. *Manejo participativo de áreas protegidas: Adaptando el método al contexto*. UICN, 1997.

BOTERO VILLEGAS, Luis Fernando. *De Negros a Afros, Ley 70, Poder e Identidades Negras en el Pacífico Sur de Colombia*. Medellín: Nuevo Milenio, agosto de 2005.



CARDENAS, Martha; RODRIGUEZ, Manuel. *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Bogotá D.: Foro Nacional Ambiental, mayo de 2004.

CARVAJAL, Lizardo. *Metodología de la Investigación. Curso general Aplicado*. 11a. ed. Cali Colombia: Universidad Santiago de Cali, 1994

CASTILLO, Luis Carlos. *Etnicidad y Nación: el desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Universidad del Valle, 2009. Colección Libros de Investigación.

CESÁIRE, Aimé. *Discurso sobre el colonialismo*. Madrid: Akal, 2006. pp. 47-60

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Duodécimo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá D.C: Dirección Nacional de Divulgación y Promoción de los Derechos Humanos, 2005.

COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *Lineamientos Curriculares Cátedra de Estudios Afrocolombianos*. Bogotá: El Ministerio, 2001.

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN DE ASUNTOS PARA COMUNIDADES NEGRAS. Bogotá: El Autor, 2007

COLOMBIA. PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES. Bogotá: marzo 2016.

COLOMBIA PACÍFICO. Pablo Leyva (Editor). Bogotá: PROYECTO BIOPACÍFICO, 1993. Tomos I y II

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 221.

------. *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 134.

COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA EL AVANCE DE LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA. *Recomendaciones*. Bogotá D.C.: Ministerio del Interior y de Justicia, 2009.

COMPILACIÓN DE OBSERVACIONES FINALES del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre Países de América Latina y el Caribe. S.I.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1970-2006.

CONFERENCIA MUNDIAL CONTRA EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, LA XENOFobia Y LAS FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA. Declaración y Programa de Acción de Durban. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, septiembre de 2002.



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

411

CONFERENCIA NACIONAL AFROCOLOMBIANA. *Una minga por la vida*. Bogotá: Tres Mundos Editores, noviembre de 2002.

CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DE LA ACIA (COCOMACIA). *Medio Atrato: territorio de vida*. Quibdó: COCOMACIA, 2002.

CONSEJOS COMUNITARIOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS. *Guía de Trabajo*. Bogotá: Acción Social, 2010.

CORTE INTERAMERICANA IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 131.

CHOMSKY, Noam. *Hegemonía ó Supervivencia. El Dominio Mundial de EEUU*. Bogotá: Norma, Abril de 2004.

DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas por medio de la Resolución A/61/295, 61º período de sesiones (13 de septiembre de 2007).



ESCOBAR, Arturo. *El Final del Salvaje Naturaleza y Cultura Política*. Santa Fe de Bogotá: ICAN, 1999.

------. *Más allá del tercer mundo globalización y diferencia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología, noviembre de 2005.

ESCOBAR, Arturo y PEDROSA, Álvaro. *Pacífico ¿Desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*. Santa Fe de Bogotá: Gente Negra, 1996.

FALS, BORDA. Orlando. *El Problema de cómo Investigar la Realidad para Transformarla por la Praxis*. Tres Mundos Editores 1994.

FLOREZ, Julian. *Una aproximación a la dimensión del disenso de los movimientos sociales: la implosión de la identidad étnica en la red "Proceso de Comunidades Negras" de Colombia*. Caracas: Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales; CIPOST; FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. Colección Monografías, no. 12.

FLOREZ LOPEZ, Jesús Alfonzo y MILLAN ECHEVERRIA, Constanza. *Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico colombiano*. Tumaco: Diócesis de Tumaco y otras, 2007.

FOUCAULT, Michel. *Defender la Sociedad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2010.

FUNDACIÓN PARA LA COMUNICACIÓN POPULAR (FUNCOP). *Identidad, Desarrollo Sostenible y Organización Social en la Costa Pacífica*. San Antonio del Guajui, Guapi Cauca: FUNCOP, Noviembre de 1996

GARCÉS CARABALÍ, Daniel; GRUNER, Sheilla; MONTES LAO, Agustín; GRUESO, Arturo. Et. al. *des/DESDIBUJANDO EL PAÍS/aje: aportes para la paz con los pueblos afrodescendientes e indígenas, territorio, autonomía y buen vivir*. Medellín: Poder Negro, Agosto de 2016. Artículo publicado como mi contribución a este libro.

GARCÉS CARABALÍ, Daniel, (Editor) et. al. *Memorias del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano Palenquero y Raizal*. Quibdó: El Autor, Agosto de 2014.

GARCÉS CARABALÍ, Daniel, (Editor) et. al. *Memorias del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano Palenquero y Raizal, Mesa de Trabajo sobre el Capítulo VII de la Ley 70 de 1993*.

GARCÍA HIERRO, Pedro y JARAMILLO, Efraín. *Desarraigo territorial de poblaciones indígenas, campesinas y Afrodescendientes como un objetivo de guerra*. Bogotá: Códice, 2008.

GALVIS, ORTIZ. Ligia. *Comprensión de los derechos humanos. Una visión para el siglo XXI*. Ediciones Aurora, Bogotá, abril de 2008.

GRUESO, Libia, En: GARCÉS CARABALÍ, Daniel. *Violación de los Derechos Humanos en el Derecho al Territorio de las Comunidades Negras Afrocolombianas en el Pacífico Sur Colombiano*. Inédito. Tesis de máster. 2010.



GRUESO CASTELBLANCO, Libia Rosario;...et.al. *Construyendo Buen Vivir en las Comunidades Negras del Río Yurumangui y en Pilamo*. Proceso de Comunidades Negras en Colombia. Proyecto PCN Solsticio. S.I.: Comunicaciones Tercer Milenio y Equipo Técnico PCN, 2004.

HALL, Stuart. *Sin garantías: trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Popayán: Universidad Javeriana; Instituto de Estudios Peruano; Universidad Andina Simón Bolívar; Enviñón, 2010.

HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención de los Derechos Humanos*. S.I.: Atrapasueños, 2008.

------. *Los derechos humanos como productos culturales, crítica del humanismo abstracto*. Pamplona: Catarata, 2005.

INFORME BIOPACÍFICO. apud DIAZ CAÑADAS, Gonzalo. *Pacífico: Territorio y biodiversidad en disputa. Serie Pacífico: Ambiente y Culturas Amenazadas*.

MBEMBE, Achille, *Crítica a la razón negra: ensayo sobre el racismo contemporáneo*. París: La Découverte, 2013. Título Original en Francés: Critique de la raison nègre.

MEMORIAS DEL PRIMER ENCUENTRO DE PROFESIONALES AFROCOLOMBIANOS. Cali: Universidad Santiago de Cali, s.f.

MÉSZAROS, István, Op Cit., EN: RAUBEL, Isabel. *Movimientos sociales y representación política*. Bogotá: Desde abajo, 2003. p. 79.

MOSQUERA ROSERO, Claudia;... et. al. *Afro-reparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, enero de 2007.

------. *Escenarios post-Durban. Para pueblos y personas negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras*. Documento de Trabajo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, abril de 2009.

NORTH L., Lisa y D.CAMERON, John. *Desarrollo rural y neoliberalismo. Ecuador desde una perspectiva comparativa*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008.

OSLENDER, Ulrich. Comunidades negras y espacio en el Pacífico colombiano. Hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales, ICANH, Bogotá D.C octubre de 2008.

PARQUE NACIONAL NATURAL SANQUIANGA. Plan de manejo (2005 – 2009)

PARTRIDGE, William L y UQUILLAS, Jorge E, En: *Plan de Desarrollo Integral y de Largo Plazo para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal*. Bogotá: DNP 2006-2019, 1996. Pág. 6.

PERESSON T., Mario. *Análisis de estructura, análisis de coyuntura. Metodología*. Bogotá: Indo-American press Service, Mayo 1989

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA “*Hacia una nación pluriétnica y multicultural*” 1998-2002. Bogotá: DNP, 2008.



PROCESO DE COMUNIDADES NEGRAS (PCN)-Solsticio. *Construyendo buen vivir, en las Comunidades Negras del Río Yurumangú y en Pilamo –Cauca*. Buenaventura: PCN, 2003.

PROCESO DE COMUNIDADES NEGRAS EN COLOMBIA PC; PALENQUE REGIONAL EL CONGAL. *Apoyando los procesos democráticos de las comunidades negras a través de la promoción de los derechos humanos*. Buenaventura: PCN, 2008.

RAUBER, Isabel. *Movimientos sociales y representación política*. Bogotá: Desde Abajo, 2003.

RESTREPO, Eduardo. *Conflicto armado y proceso organizativo en el Pacífico sur colombiano*. Austin, Texas: Programa de Visiting Resource Professor del LLILAS, Universidad de Texas, febrero de 2010

------. *Etnización de la negritud: la invención de las comunidades negras como grupo étnico en Colombia*. Popayán: Universidad del Cauca, 2013. pág. 93.

RESTREPO, Eduardo;...et. al. *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, septiembre de 2004.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. *De la Consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Cooperación Alemana. GIZ; Universidad del Rosario, 2014.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. *El Desplazamiento Afro: Tierra violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia*. Bogotá D.C: Observatorio de Discriminación Racial ODR; Uniandes, Abril de 2009.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César...et. al. *El derecho a no ser discriminado. Primer informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana* Bogotá D.C.: Observatorio de Discriminación Racial ODR; Uniandes, Octubre de 2008.

------. *Raza y derechos humanos en Colombia: Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*. , Bogotá D.C: Observatorio de Discriminación Racial ODR; Uniandes, Julio de 2009.

ROSETO, Carlos. *Los afrodescendientes y el conflicto armado en Colombia. La insistencia en lo propio como alternativa*. En: Revista África América, segunda etapa, no. 9. Oct. 2002.

ROSETO, Carlos y GRUESO, Libia. *Más allá del Tercer Mundo*. EN: ESCOBAR, Arturo. *Globalización y diferencia*. Bogotá: IACANH, 2005. pp. 53 y 55.

SABINO A., Carlos. *Como hacer una Tesis y elaborar toda clase de trabajos escritos*. Bogotá D.C.: Panamericana, 1996.

SANDERS, James. *Ciudadanos de un pueblo libre: liberalismo popular y raza en el suroccidente de Colombia en el Siglo XIX*. Bogotá: Historia Crítica, 2009.

SEN, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta, octubre de 2008.



SENEN DE FRUTOS, Juan Antonio. *Problemas fundamentales de los derechos humanos desde el horizonte de la praxis*. S.I.: Tirant lo Blanch, 2008.

SOTOMAYOR, María Lucía. *Modernidad, Identidad y Desarrollo*. Bogotá: ICANH, Gente Nueva, 1998.

TAMAYO Y TAMAYO, Mario. *El proyecto de investigación*. Cali: FERIVA, 1995.

TODARO, Michel. En *Instituciones, desarrollo y regiones: el caso de Colombia*, Barranquilla, Universidad del Norte. 2011. pág. 16.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional*. 2da Ed. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 1994.

VÁSQUEZ, Miguel. *Las caras lindas de mi gente negra*. Bogotá: Tres Mundos, 1994. pág. 7

VIÁFARA LÓPEZ, Carlos Augusto. *Propuesta del eje de desarrollo económico-género, al Plan Integral de Desarrollo para la Población Negra, Afrocolombiana y Raizal*. DNP, Documento 10 enero de 2007.

VILLA, William. *Ley 70. Territorios Colectivos y Procesos Atomizados*. En: Etnia, 2001.

WADE, Peter. *Gente negra Nación mestiza: Dinámicas de las identidades raciales en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Universidad de Antioquia; Siglo del hombre 1997.

WEST, Robert. C. *Las tierras bajas del Pacífico Colombiano*. Traducción de Claudia Leal y editado por el Instituto Colombiano de Antropología. (The Pacific Lowlands Of Colombia, A Negroid Area of the American Tropics. Louisiana State University Press). 1957.

-----, *Las Tierras Bajas del Pacífico Colombiano*. Bogotá D.C.: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2000.

YACUP REVELO, Sofonías. *Litoral Recóndito*. Popayán: Talleres Editoriales del Departamento del Cauca, 1990.

ZAPATA OLIVELLA, Manuel. *Las claves mágicas de América. Raza, clase y cultura*. Bogotá: Plaza y Janés, 1989.